

Revista da Universidade de São Paulo

N. 6, Jul. - Set., 1987

Cz\$ 70,00



**Os Poderes
na Constituição
da República**

Revista da Universidade de São Paulo

N. 6, Jul/Set, 1987





UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor: José Goldemberg

Vice-Reitor: Roberto Leal Lobo e Silva Filho



Coordenadoria Cultural

Coordenador Cultural: Orlando P. Miranda

DIVISÃO DE PUBLICAÇÕES TÉCNICAS

Diretor: Luis Carlos Torcato

Editor Acadêmico: Renato Janine Ribeiro

Editora Adjunta: Marisa Aparecida Bento

Assistentes Editoriais: Maria Teresa Braga, Rogério De Capitani

Conselho Editorial: Antonio Galvão Novaes, Gabriel Cohn, José Carlos Garbuglio, Laurindo Leal Filho, Luis Carlos Torcato, Núbio Negrão, Renato Janine Ribeiro

Serviço de Diagramação e Arte-Final: Antonio Baikauskas Filho (supervisão), Antônio Sérgio Nóbrega, Luis Adalberto Nóbrega

Serviço de Criação: Caioco Sakihama (supervisão), Carla Risso, Cida Santos, Leonor Teshima

Serviço de Revisão: Flávio Cescon (supervisão), Áurea Maria Corsi, Dirce Yukie Yamamoto, Eleonora Jorge Alves, Vivaldo Ademar Campos Maia

DIVISÃO DE ARTES GRÁFICAS

Diretor: Maurício Agra Ramos

Composição: Sílvia Maria Costa da Silva, Neide de Souza Laspro

Fotolito e Impressão: Divisão de Artes Gráficas

Circulação e Distribuição: Edifício da Antiga Reitoria – Av. Prof. Luciano Gualberto, Travessa J, nº 374 – 05508 – São Paulo – SP

Tradução: Martha Steinberg

Ilustrações: Ney Pereira da Silva

Fotografias: Agência Estado, Agência Folhas, Editora Abril S/A, Jorge Maruta, Osvaldo José dos Santos

A **Revista da Universidade de São Paulo** é uma publicação trimestral da Divisão de Publicações Técnicas da Coordenadoria Cultural – USP

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade de seus autores.

É **proibida a reprodução** total ou parcial dos artigos por um período de 6 (seis) meses a partir de setembro de 1987, salvo autorização expressa da Coordenadoria Cultural da USP

CARTA AO LEITOR

Com este número, o primeiro elaborado a partir de discussão por uma Comissão de Publicações, a Revista da Universidade de São Paulo muda de perfil — e passa a concentrar a maior parte de seus artigos em torno de um tema, o que dará unidade a cada uma de suas edições, e favorecerá o debate de idéias. E, aproximando-se agora o final dos trabalhos da Constituinte, é natural que o primeiro número temático da Revista se volte para a discussão da nova Constituição do País. Mais precisamente: para o exame do que devem ser os poderes, na Constituição da República. Não somente os três poderes tradicionais — Legislativo, Executivo, Judiciário —, mas alguns outros, como o da imprensa (o famoso “quarto poder”), o do povo representado (que os mecanismos tradicionais da representação e da eleição calam, em vez de fazer ouvir), o da universidade e o da educação.

Uma Constituição é, antes de mais nada, uma obra política. As Constituições do século passado, aliás, diziam-no explicitamente: Constituição Política do Reino do Piemonte, do estado do Rio Grande do Sul etc. Ou seja, elas enunciavam a organização dos poderes, não tocando na ordem social. Hoje, especialmente num país em que é tão grande a injustiça, a miséria, mostra-se impossível ignorar a temática social, ao escrever-se a nova Carta. Grupos conservadores têm ridicularizado certo pormenor na descrição dos objetivos da futura Constituição; e no entanto sabemos bem que, dado o cerceamento sofrido pelo Legislativo estes vinte anos, o que não estiver no texto constitucional pouca chance terá, depois, de fazer-se lei, de converter-se em política aplicada, em realidade. Daí compreendermos por que se pretende inscrever na Carta tantas medidas de cunho social, até específicas demais.

Aqui, porém, nossa preocupação foi outra. Não por desdenharmos o teor social, ou pensarmos que a Constituição deve ser, somente, política; mas porque entendemos, em primeiro lugar, que as questões

sociais já foram muito discutidas, e talvez não houvesse muito o que dizer de novo a respeito; chegou, neste capítulo, a hora de votar e fazer. Não há muito, mais, a debater. E, em segundo lugar, e mais importante: quisemos ver por que vias institucionais poderá passar a reivindicação, o clamor social. Não quisemos opor o plano político ao social, a definição sucinta de regras formais de procedimento institucional à descrição pormenorizada de um programa de governo fundado na preocupação social; não, o que se propõe, nas páginas que se seguem, com toda a diferença de perspectiva que têm os seus autores, é fazer a instituição ouvir, expressar o que geralmente escapa a ela, o que geralmente ela própria esquiva.

Como poderá o político servir, não mais de obstáculo, porém de canal, às reivindicações e exigências que a sociedade brasileira coloca, no fim do século XX?

Esta questão é, hoje, fundamental. A ela dedicamos este número da Revista da Universidade de São Paulo.

Renato Janine Ribeiro
Editor-Acadêmico

SUMÁRIO

A Constituinte, a justiça e a magistratura <i>José Eduardo Faria</i>	9
Parlamentarismo/presidencialismo X planejamento democrático – A favor da proposta Comparato <i>Maria Victoria de Mesquita Benevides</i>	20
Iniciativa e decisão popular <i>Renato Janine Ribeiro</i>	28
Representação, representatividade e sistemas eleitorais <i>Bolívar Lamounier</i>	39
Tocando no ponto nevrálgico: a democratização da informação e da comunicação social <i>Fábio Konder Comparato</i>	49
A Universidade e o poder <i>Irene de Arruda Ribeiro Cardoso</i>	59
Pelo ensino público, leigo e gratuito. <i>Marta Maria Chagas de Carvalho</i>	71
Uma política para a educação superior <i>José Goldemberg</i>	87
Amazônia Brasileira – Preâmbulo a uma discussão antropológica da questão indígena <i>Renate Brigitte Viertler</i>	98
Quem é quem na Constituinte. Uma análise sócio-política dos partidos e deputados <i>José Alvaro Moisés</i>	129
Constituinte em debate <i>Olgária Chain Matos</i>	132
Lançamentos da Edusp	137

SEÇÕES

<u>DEBATE</u>	<u>7</u>	<u>RESENHAS</u>	<u>127</u>
<u>CRÍTICA</u>	<u>85</u>	<u>LIVROS</u>	<u>135</u>

A CONSTITUINTE, A JUSTIÇA E A MAGISTRATURA

José Eduardo Faria⁽¹⁾

RESUMO: *Embora a reforma do Judiciário seja um dos temas mais importantes para a consolidação do processo democrático, a Assembleia Nacional Constituinte tem tratado essa questão de modo impreciso e incompleto. Por isso, desde já se torna possível imaginar o risco de colapso nas instituições judiciais brasileiras, na medida em que elas não estão preparadas para responder de maneira efetiva e legítima aos conflitos e dilemas emergentes numa sociedade cada vez mais complexa e contraditória. Organizado em conformidade com o modelo liberal de organização do Direito e do Estado, o Judiciário neutro e imparcial é a pedra-de-toque de uma cultura jurídica altamente legalista em descompasso com uma realidade não-legalista. O artigo conclui propugnando pelo reconhecimento do papel político do Judiciário e pela expansão de suas funções, a fim de que possa tentar compor interesses e abrir caminho para um direito mais espontâneo e em consonância com as aspirações dos diferentes setores sociais em conflito.*

ABSTRACT: *Although the Judiciary reform is one of the most important themes for the consolidation of the democratic process, National Constituent Assembly has treated this question incompletely. Therefore, it has been possible to conceive the risk of total colapsus in the core of the Brazilian judicial institutions, since they haven't been well prepared for giving effective and legitimate answers to the dilemmas and conflicts geared by an increasingly contradictory and complex society. Organized in accordance with the liberal model of State and Law, the presumptive neutral and fair Judiciary is the touch stone of a highly legalist juridical culture in complete contradiction with a non-legalist reality. This article concludes by claiming the recognition of the political role of the Judiciary and by pointing out the expansion of its social functions, thus trying to compose different social, political and economical wishes and to shape a more spontaneous law system, according to the aims and demands of the oppositive social sectors in a divided society like the Brazilian one.*

De todos os temas fundamentais relativos à reforma constitucional ora em andamento, o do Judiciário é um dos que têm sido tratados de modo impreciso e incompleto. O que é uma pena, pois a Constituinte poderia ser um excelente foro para o debate de questões como as do acesso diferenciado à justiça por parte dos diversos segmentos sociais, da reforma dos processos civil e penal, da criação de jurisdições especializadas para a agilização das soluções de feitos nas áreas de maior conflito e do papel dos tribunais enquanto instituição política e organização profissional para a produção de serviços jurídi-

(1) *Professor-adjunto do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP. Coordenador do GT sobre Direito e Sociedade da Associação Nacional de Pós-Graduação de Pesquisas e Ciências Sociais—Anpocs.*

cos — questões essas cuja relevância decorre das tensas relações entre a igualdade formal postulada pelos códigos e a desigualdade sócio-econômica bem como entre a justiça processual e a justiça social no âmbito de uma sociedade inequalitória, discriminatória e fracamente integrada. Nada disso, contudo, foi até agora discutido com um mínimo de profundidade pelos constituintes.

A maior parte das polêmicas se tem concentrado, quando muito, em torno de dois tópicos. O primeiro deles diz respeito à permanente reivindicação corporativa em favor de recursos financeiros capazes de modernizar a estrutura burocrática e acelerar a informatização dos tribunais. Reduzindo o problema do Judiciário a uma dimensão meramente técnica, fundada no tradicional princípio da neutralidade e da imparcialidade da função judicial, os velhos porta-vozes da magistratura limitam-se a atribuir as causas do crescente descompasso entre a realidade e os tribunais ao desaparecimento e à sobrecarga de trabalho destes. O segundo tópico diz respeito à transformação do Supremo Tribunal Federal numa Corte Constitucional. Apesar de passar da dimensão exclusivamente técnica para uma dimensão política na avaliação do papel do Judiciário, esta discussão acabou ficando restrita à forma pela qual aquela corte seria formada.

Por isso, nada garante que a nova Constituição venha a consagrar um Judiciário capaz de atuar com maior efetividade na *justiça do caso concreto*, substituindo a tutela dos indivíduos abstratamente considerados pelas normas gerais e impessoais pela tutela dos valores sociais inerentes a homens concretamente situados.

Afinal, diante de uma sociedade cada vez mais complexa, estarão os tribunais e seus magistrados aptos, funcional e tecnicamente, a lidar com conflitos classistas e transgressões de massa envolvendo grupos, classes e coletividades?

Dada a explosão de litigiosidade dos últimos tempos, da qual se destaca a crescente apropriação política e discursiva dos direitos humanos pelas entidades e associações populares, empenhadas em convertê-los em sinônimo de direito das maiorias marginalizadas, terão as diferentes instâncias judiciais condições de desempenhar com eficácia suas funções básicas de absorver tensões e reduzir as incertezas dos sistemas político e econômico, limitando os conflitos e impedindo sua generalização?

Em suma:

- se as instituições de direito vigentes revelam-se incapazes de fornecer um *sentido de ordem*;
- se a consecução de uma ordem alternativa estável e legítima requer uma representação da *vontade coletiva* por meio da qual os grupos e classes em confronto se reconheçam como constitutivos de novo contrato político;
- se a Constituinte até hoje não foi capaz de ser a representação de uma vontade política legítima,

de que maneira o Judiciário poderá atuar tanto na reorganização do campo social em bases mais igualitárias quanto na consolidação de um sistema jurídico eficiente e reconhecido por todos como legítimo?

O tradicional isolamento do Judiciário da arena política jamais foi, entre nós, fruto do acaso. Pelo contrário, trata-se de uma premissa básica do modelo liberal-individualista de organização e conhecimento jurídico aqui desenvolvido desde o início da República — modelo esse do qual emergiu um sentimento difuso de que os juízes são funcionários do Estado, mas não são membros de seu poder político. A existência de tribunais superiores, capazes de reformar decisões e agir disciplinarmente sobre os juízes de primeira instância, também deu oportunidade a pensar-se que só eles, tribunais superiores, são efetivamente órgãos não-políticos do poder do Estado.

Dogmático e lógico-formal, tendo como contraponto a crença no equilíbrio entre os poderes e na separação entre o direito público e o direito privado, o modelo liberal-individualista da organização e conhecimento jurídico privilegia a lei como sinônimo de ordem, consagrando o princípio do *pacta sunt servanda* e aceitando o Estado como a principal fonte de direito. Graças a esse modelo, a cultura jurídica nacional se assenta sobre uma concepção orgânica de sociedade, segundo a qual os fenômenos econômicos e políticos devem ser analisados com vista a sua integração no funcionamento do sistema social globalmente considerado. A essa concepção subjaz, igualmente, o desejo de captação e enquadramento dos antagonismos cujo desenvolvimento escapa às malhas dos padrões normativos em vigor. Fora da lei, eis a palavra-de-ordem dessa cultura, o mundo está condenado à anarquia.

É por isso que a cultura jurídica nacional tende a fundir legitimidade com legalidade, substituindo a questão da justiça pela da vali-

dade formal das leis e concebendo o jurista, especialmente aquele encarregado de aplicar normas gerais a casos concretos, como o guardião de um sistema jurídico tido como completo e sem contradições. Ao enfatizar a subsunção dos fatos à prescrição legal, valorizando problemas como os da eliminação das antinomias e integração das lacunas, essa cultura assume um caráter inequivocamente idealista-positivista. Ou seja:

ela reduz o direito a um simples conjunto de normas, o qual se limita a dar sentido jurídico aos fatos sociais mediante o estabelecimento de uma relação de imputação entre atos ilícitos e sanções — relação essa que dá origem a uma sucessão de deveres jurídicos, o elemento primário dos códigos e da própria Constituição.

Tais deveres, em função da natureza instrumental e profissionalizante dessa cultura jurídica, não são por ela examinados em seus aspectos morais. Como as idéias morais estão acima da experiência e seu conteúdo varia ao infinito, ao jurista *positivista* interessa apenas a instituição das sanções para os casos de descumprimento das normas. O fato ilícito não é, em si, necessariamente imoral ou eticamente condenável; é, apenas, uma conduta contrária àquela fixada pela norma. O que importa é a determinação de um conjunto unitário de conceitos relacionados num discurso único e formalmente coerente, de modo que a organização científica do saber jurídico extrai seus critérios de *ordem* a partir da própria racionalidade do sistema normativo.

Expressas em normas abstratas e impessoais, as relações jurídicas estabelecidas pelo sistema legal definem tanto os parâmetros de coercibilidade quanto o controle racional dos *cidadãos livres* — indivíduos autônomos e integrantes da comunidade política. Como a responsabilidade pela edição dessas normas cabe ao Legislativo, já que a pedra angular do processo de legitimação do modelo liberal-individualista de organização jurídica é o princípio do equilíbrio entre os poderes, resta ao Executivo e ao Judiciário o dever de executá-las e aplicá-las de modo objetivo. Face à segurança propiciada pelo *governo das leis*, em cujo âmbito o juiz atua como conservador e transmissor das regras do sistema legal, a administração *racional* e os tribunais *independentes* se desenvolvem num quadro da mais absoluta previsibilidade.

No entanto, apesar de apregoada pelas corporações de advogados, consagrada pelos tribunais e canonizada pelas escolas

de direito, qual o futuro dessa cultura legalista numa sociedade não-legalista, progressivamente marcada pelas confrontações de caráter coletivo?

Embora enraizada nos círculos jurídicos, terá essa cultura alguma correspondência com a tensa realidade de um país estigmatizado pelas contradições sociais e desigualdades econômicas?

Como é possível continuar postulando o princípio da igualdade formal perante a lei numa sociedade em que os 20% mais pobres detêm apenas 2% da riqueza nacional, enquanto os 20% mais ricos ficam com 66%?

De que modo, no âmbito de uma formação social em que a pobreza atinge cerca de 64 a 69% da população, interpretar o princípio segundo o qual os juízes devem atender aos *finis sociais* e as exigências do *bem comum* na aplicação da lei?

Só a partir dessas indagações é que se pode entender o alcance do problema da reformulação do papel do Judiciário num contexto de transformação social, democratização política e reorganização constitucional, privilegiando-se as questões relativas à transformação do juiz num legislador ativo e criativo, consciente de que a justiça não pode ser reduzida a uma dimensão exclusivamente técnico-formal e de que o intérprete não consegue despojar-se de seus valores ideológicos na aplicação da lei ao caso concreto. Afinal, tais questões são suscitadas no momento em que a emergência de movimentos comunitários, sindicais e religiosos desafia a rigidez lógico-formal dos sistemas legais/judiciais, mediante a politização de temas aparentemente técnicos e a tentativa de criação de novos direitos a partir de fatos consumados. Foi por isso que, em maio, procurando influir na Constituinte, a Associação Paulista de Magistrados patrocinou um debate sobre temas cuja simples enunciação implica uma *recusa* dos princípios básicos da nossa cultura jurídica. Tais juízes revelaram sensibilidade ao perceber que, desde o advento dos Estados burocrático-autoritários e dos processos de industrialização/pauperização da América Latina, quanto mais cresceram as reivindicações populares mais limitada tornou-se a atuação do Judiciário, quer pelas leis às quais se via ligado, quer pela cultura na qual se formam os atores jurídicos, quer por estarem os tribunais lançados no meio de crises políticas envolvendo grupos de reivindicação e outros poderes do Estado. Diante de

tais pressões, muitas vezes o Judiciário se viu, nos anos cinzentos da segurança nacional, inclinado mais a admitir restrições impostas pelo Executivo à sua autonomia do que a deixar-se questionar pelas massas empobrecidas.

Evidentemente, há um preço a se pagar por essa *recusa*: a descoberta de que a neutralidade e a imparcialidade do Judiciário não passam de uma ficção cultivada por uma cultura jurídica isolada e idealista. É natural que guardiães dessa cultura, com sua visão de mundo legalista-profissionalizante e com seu saber pretensamente racional e supostamente não-ideológico, tenham recebido com reservas a iniciativa dos magistrados paulistas. O que não podem negar, porém, é a lógica dos argumentos invocados pelas associações de magistrados comprometidos, no debate constitucional, mais com a qualidade do padrão de resposta social e política que o Judiciário pode oferecer à sociedade do que com a mera defesa corporativa e estamental de vantagens funcionais.

O ponto de partida desses argumentos é claro: se a sociedade encontra-se fragmentada em classes, se a própria Constituinte está dividida entre partidos e se o governo é composto de ministros representando diversos partidos, não se pode ignorar o caráter político-ideológico da atual e da futura ordem constitucional. É impossível negar que os textos legais, mesmo quando aprovados no Legislativo por um único partido com bancada majoritária, valem para todos. Por isso, se os decretos impostos por um ministro do PMDB valem erga omnes tanto quanto os decretos impostos por ministros do PFL, haveria algo de mais em saber que um tribunal é composto por juízes que pensam politicamente deste ou daquele modo? A verdade é que os cidadãos estariam melhor informados das razões de decidir de cada magistrado caso suas inclinações ideológicas fossem conhecidas, não encobertas pelo véu da neutralidade. Afinal, do mesmo modo como os tribunais compõem o aparelho de Estado, os juízes também exercem, com ou sem consciência, uma função política.

Os guardiães da cultura dogmática, lógico-formal e idealista poderão dizer que uma dada visão de mundo não é, obrigatoriamente, uma visão político-partidária. Estarão certos? Provavelmente não, pois o que são as jurisprudências dominantes senão programas políticos vitoriosos no âmbito dos tribunais? E a escolha dos juízes, não estando ligada à votação do conjunto de cidadãos, por acaso estaria desligada de critérios políticos por parte dos tribunais superiores? É



Vista do Supremo Tribunal Federal, em Brasília.

certo que se poderia fazer uma distinção entre os partidos que atuam no governo ou no parlamento e as associações judiciais. Todavia, nada impede que, dentro da magistratura, sejam explicitadas as tendências políticas e jurídicas ali instaladas.

Na verdade, a idéia de que a magistratura decide acima das situações históricas e de que ela só está sujeita à lei inclui um preço a pagar pois a afasta da efervescência cultural do resto da sociedade. Ao mesmo tempo, também a impede de entender as razões pelas quais os códigos de direito privado, apesar dos projetos já apresentados para sua modernização, encontram-se superados pela velocidade das transformações sócio-econômicas. Hoje a cultura jurídica não é mais produzida apenas nas academias, porém, igualmente, fora dela. Trata-se de uma cultura que ultrapassa os limites fixados pela dogmática tradicional e nem por isso é ilógica ou irracional. A cultura dos códigos não é a única usada pelos magistrados, mas é mitificada como sendo a que oferece resposta para tudo. A circulação de uma *vulgata* kelseniana tem ocultado o rigor do próprio Kelsen, que reconhecia na decisão judicial um ato não-submetido à lógica do sistema pensado pelos *juristas*. Além disso, embora a crônica falta de verbas do Judiciário seja

um problema real, a grande questão continua ignorada no debate constitucional:

“o estar a magistratura formada numa cultura jurídica incapaz de entender a sociedade e seus conflitos e a má vontade em discutir-se tanto a democratização efetiva deste braço do Estado quanto a tendência de muitos setores sociais em buscar fórmulas inéditas para auto-regular seus próprios conflitos, mediante mecanismos mais informais de arbitragem e negociação de suas divergências”

Como tornar o Judiciário sensível aos anseios de uma sociedade que deseja expor seus conflitos, conquistando novos espaços para a racionalidade material (a justiça substantiva) em detrimento da racionalidade formal (a justiça *neutra e imparcial*), como condição de um processo de legitimação política mais complexo e impossível de ser ordenado pelas normas rígidas e fechadas forjadas pelo liberalismo jurídico?

Como possibilitar a efetiva democratização da função jurisdicional e permitir a abertura de novos canais de comunicação institucional com a sociedade e com a cultura do Brasil contemporâneo?

Como ampliar a capacidade adaptativa e aprendizagem de instituições de direito baseadas em princípios organizacionais ortodoxos, os quais vêm sendo erodidos pela emergência de um direito *achado na rua*, pouco sistematizado e brotado casuisticamente de relações sociais contraditórias?

Decorre daí o equívoco da Constituinte, caso venha a manter a atual estrutura do Judiciário.

O que os constituintes precisam ver é que os tribunais, caso lhes fosse dada liberdade interpretativa a partir de modelos e categorias jurídicas plásticas e abrangentes, poderiam abrir caminho para a elaboração de um direito mais justo e eficaz no interior dessas relações sociais, na medida em que os juízes teriam condições de adequar procedimentos formais originais à formulação de uma nova *vontade coletiva*.

Dito de outro modo:

como no *espaço judicial* pode emergir um direito original e legítimo, voltado mais à questão da justiça substantiva do que com meros problemas de ritos, prazos e técnicas legais, uma magistra-

tura com poderes decisórios ampliados e com um conhecimento multidisciplinar teria condições de reformular os conceitos fechados e tipificantes dos sistemas legais vigentes a partir das próprias contradições sociais. Sob pena de o Judiciário, se mantida sua estrutura atual, ver progressivamente esgotada tanto a operacionalidade quanto o acatamento de suas decisões face à expansão de conflitos coletivos.

Um bom exemplo desse *esgotamento* vem ocorrendo no caso das ocupações de terras: os ocupadores, hoje, tendem a desconfirmar a autoridade do Judiciário quando seus magistrados, comportando-se como técnicos preocupados em fazer das sentenças meras operações lógicas, insistem em equacionar os conflitos estritamente com base na concepção de direito de propriedade estabelecida no Código Civil. Curiosamente, tal desconfirmação só não tem sido verificada nos processos judiciais em que os juízes substituíram essa concepção por uma outra, segundo a qual o direito à moradia social é concebido como uma efetiva limitação ao direito de usar e dispor por parte dos proprietários⁽¹⁾. Esse exemplo mostra que os atores envolvidos nesse tipo de conflito usam instrumentalmente quer o sistema legal vigente quer a possibilidade de sua reformulação por vias judiciais. Na medida em que proprietários e ocupadores defendem concepções distintas e excludentes do direito de propriedade, o intérprete se vê assim preso a um difícil dilema: o de tentar manter o espírito do sistema legal vigente, atualizando certas normas dentro de um limite razoável de flexibilidade e adaptando-as jurisprudencialmente como verdadeiras regras conectivas, atribuindo-lhes função de especificar e conciliar a generalidade das prescrições em vigor com a nova realidade; ou de tentar resolver o problema em si, deixando de lado algumas das limitações formais a que os magistrados estão submetidos, bem como o próprio *ethos* profissional da corporação, para agir como uma espécie de arquiteto social.

No primeiro caso, ao empenhar-se em mudar topicamente o sentido de certas prescrições para reforçar o sentimento geral da legalidade, para que as partes assumam diretamente sua quota de responsabi-

(1) *Veja-se, como ilustração, a seguinte decisão: "Levando a realidade de São Paulo à presunção de que os favelados são pessoas comuns, pois as favelas cada vez mais se estabilizam nesta cidade, e que aqueles não são necessariamente vadios ou marginais, mas apenas pobres, não há como se afastar a aplicação do princípio constitucional da função social da propriedade, mesmo porque não há, nos autos, prova alguma de que os possuidores sejam marginais do ponto de vista jurídico-penal". Cf. 1ª Tribunal de Alçada Civil, 3ª Câmara, Acórdão nº 291.722/SP, em 02/12/81.*

lidade na defesa do direito positivo, os juízes correm o risco de ver suas decisões *praeter legem* desafiadas por uma situação de fato — o que tornaria suas sentenças ineficazes. No segundo caso, ao esforçar-se pela revitalização do Judiciário como agente ativo na construção de uma ordem legal mais descentralizada, dado o efeito legitimador de retorno que o alargamento das funções judiciais passa a ter sobre todo o sistema social, os juízes correm outro tipo de risco: o de, em nome do princípio de *certeza jurídica*, terem suas sentenças *contra-lem* reforçadas pelos diferentes procedimentos de controle funcional e ideológico criados pelo próprio Judiciário (sob a forma de correições e recursos *ex-officio*, para policiar a si mesmo — entre outras razões, para evitar que alguns magistrados deflagrem isoladamente processos autonomizantes de legitimação por meio de sua atividade decisório-criadora em cada caso concreto.

O que o exemplo acima revela, pois, são o sentido e o alcance da crise vivida pelo Judiciário, em cujo âmbito se desenvolvem interações conflitantes e convivências contraditórias entre uma concepção de ordem legal e uma concepção alternativa de ordem justa. Como afirmam os integrantes de um importante movimento político na área do direito, o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares, chamando atenção para esse problema, *“a utilização das normas vigentes não significa adesão à ordem legal injusta. O direito deve ser criticado sempre que não corresponda aos desejos populares. Ocorre que as normas podem ser um eficiente instrumento de defesa do povo. O desprezo pela via jurídica como solução para certos problemas implica no desperdício de uma oportunidade para a conquista de ganhos reais. Existem determinadas leis que favorecem, sob diversos aspectos, as lutas populares e resultam não apenas da vontade das classes dominantes, mas do somatório de vários fatores que concorrem para a produção do Direito. O desprezo à legalidade reflete uma tentativa de se alienar, fugindo de uma realidade difícil e, muitas vezes, cruel. Ao assessor jurídico compete desmitificar o direito, decodificar a linguagem jurídica, hermética e ininteligível para o leigo, esclarecendo o fato à luz das normas e alertando, inclusive, para os desdobramentos de ordem política que podem ter as diversas opções de decisão.”*⁽¹⁾

(1) *Cadernos GAJOP. Olinda, 1985, nº 2, p. 49-50*

CONCLUSÃO

Nesta hora em que a transição democrática se torna um desejo irrecusável e um desafio irreversível, e em que a reordenação institucional do País depende menos de uma estrutura constitucional programada *ex ante* e mais de um intrincado processo em cujo âmbito se desenvolvem múltiplas estratégias de negociação visando como resultado *ex post* uma nova ordem jurídico-política, é impossível deixar de correr riscos. É por esse motivo que, subjacente à crise de identidade do Judiciário, também não se pode desconsiderar o questionamento dos princípios ideológicos da cultura jurídica nacional, especialmente aqueles segundo os quais o direito seria neutro; a norma, ponto de equilíbrio entre interesses conflitantes; e os juízes, meros executores de operações lógico-formais. A grande dificuldade com que essa cultura se defronta é sua incapacidade de explicitar o poder social das significações jurídicas, a fim de esclarecer como os pontos de vista imanentes e formais (que comandam a produção da Ciência do Direito entre nós) expressam funções sociais específicas, enquanto elementos constitutivos dos efeitos materiais da lei na sociedade. Acima de tudo, pois, é necessário que essa cultura seja reformulada integralmente, deixando-se sensibilizar pelos segmentos sociais que, historicamente, nunca foram efetivamente beneficiados pelas instituições do direito nem tiveram acesso aos tribunais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço os comentários, críticas e sugestões feitas por José Reinaldo Lima Lopes, do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da USP que foram incorporados tanto quanto possível no corpo deste artigo. A responsabilidade do autor, evidentemente, não diminui com o auxílio recebido.

FICHA CATALOGRÁFICA

FARIA, J.E. A Constituinte, a justiça e a magistratura. **Revista da Universidade de São Paulo**. São Paulo, (6): 9-19, jul./set. 1987

PARLAMENTARISMO/PRESIDENCIALISMO X PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO — A Favor da Proposta Comparato —

Maria Victoria de Mesquita Benevides⁽¹⁾

RESUMO: *Considera a insuficiência da polêmica parlamentarismo/presidencialismo para enfrentar o problema central da democratização do Estado brasileiro. Discute a função do planejamento — como órgão independente e autônomo do poder Executivo — a partir da proposta apresentada por Fábio Konder Comparato em seu anteprojeto de Constituição. Na realidade brasileira, analisa como nenhuma das duas formas clássicas de governo são adequadas para incorporar a função do planejamento democrático e enfatiza a necessidade da autonomia do planejamento, submetido, no entanto, à aprovação popular (representação ampliada) e ao controle recíproco entre os poderes. Parte do princípio de que a função primordial do Estado moderno é a produção de políticas — entendidas como programas de ação — e não mais a produção do Direito, como no constitucionalismo clássico.*

ABSTRACT: *This essay considers the insufficiency of the parliamentarism/presidentialism controversy to face the central problem of the democratization of the Brazilian State. It discusses the function of planning — as an independent and autonomous organ of the Executive Power — from a proposal presented by Fábio Konder Comparato, in his preliminary draft of the Constitution. He makes an analysis of the Brazilian reality, and shows how neither of the two "classic" forms of government is adequate for incorporating the function of democratic planning. He also emphasizes the necessity of autonomy in planning, which should, however, be submitted to referendum (amplified representation) and to the mutual control of the powers. It is based on the principle that the prime function of the modern State is the production of policies — understood as action programs — and no longer the production of Law, as in classic constitutionalism.*

“O liberalismo é, acima de tudo, um estado de espírito” — dizia, com certa graça, o velho bacharel udenista ao justificar as ambigüidades e as desventuras de seus patrícios. Talvez resida aí, nessa auto-complacente indefinição *emocional*, a persistência, em nosso meio político, de curiosas noções sobre o Estado, a sociedade civil e a democracia. Dos gentis liberais que se sentiam aristocratas, aos oligarcas e oportunistas de todos os matizes, um tema específico parece inspirar reações para além da vaguidão espiritual: a intervenção do Estado, sobretudo na esfera econômica, invariavelmente apontada como indevida, autoritária e — pior pecado — ineficiente.

Na esfera política *stricto sensu* — como a discussão sobre as formas de governo —, essa retórica liberal tende a associar, automaticamente, o temível Leviatã com o poder Executivo. E este com a figu-

(1) Professora-doutora da Faculdade de Educação da USP, desde 1985, onde leciona Sociologia Política.

ra, em carne e osso, de seu titular máximo, em vulgar encarnação hobbesiana. A associação não é, decerto, inocente e tem servido convenientemente à denúncia dos populismos de natureza vária (do Getúlio "pai dos pobres" ao "Sarney é nosso rei"). Em país de marcantes experiências caudilhescas, e mesmo ditatoriais, o equívoco é compreensível. A conhecida crítica à hipertrofia do Executivo no Brasil, em detrimento do Legislativo tem, igualmente, sua razão de ser. Isso não significa, no entanto, que o equívoco deva reforçar, no atual debate sobre os rumos da *transição* e da Constituinte, uma visão idealizada do parlamentarismo como a solução para *democratizar o Estado*. Este Estado então entendido como *governo*, e governo, na velhíssima acepção dos donos do poder, como aquele que além de abrir estradas, prende, nomeia e faz as leis. Enfim, uma sucessão de equívocos que desservem uma discussão no mínimo contemporânea do mundo republicano e democrático.

Adiante-se, portanto, uma premissa indispensável à argumentação que se segue: a função primordial do Estado não será mais — como no constitucionalismo clássico — a produção do Direito, por meio da edição de leis, mas a *produção de políticas*. No caso brasileiro, a realização de programas de ação, de atividades racionalmente ordenadas, planejadas, visando ao desenvolvimento econômico e social.

No Brasil de hoje a polêmica *parlamentarismo x presidencialismo* sugere uma falsa questão. Mais do que *falsa*, seria uma questão *anacrônica*, inspirada, talvez, naquele *estado de espírito*. Não se trata de descartar, *a priori*, qualquer proposta parlamentarista e exaltar o presidencialismo — ou vice-versa. Um exercício acadêmico resolveria, com singeleza, a equação política que consiste em avaliar vantagens e desvantagens de cada sistema em nossa experiência histórica. O resultado seria pouco animador, embora é previsível que nostálgicos parlamentaristas lembrem a elegância do Segundo Reinado e eufóricos presidencialistas o brilhante desempenho capitalista de Juscelino Kubitschek. O quadro atual da *Nova República* também levaria ao desalento os entusiastas de cada sistema. Uns ficariam constrangidos pela investida imperial do presidente que fixa a duração de seu mandato; outros, inquietos com a crescente irresponsabilidade desse Parlamento travestido em Assembléia Constituinte que não é nacional, nem livre, nem muito menos soberana. Hoje, se o nosso presidencialismo lembra o reizinho e sua corte, um eventual parlamentarismo, com esse vício de partido dominante (ou *omnibus*, ou lá o que seja) rodeado de partidos frágeis, oscilando do clientelismo ao fisiologismo

mais deslavado, seria um pastiche tragicômico do *sistema inglês* — parlamentarismo *para inglês ver*, aquele que representa no sentido teatral mesmo, não o povo, mas o governo perante o povo.

O problema relevante não se aprisiona, portanto, naquela alternativa *clássica*, na qual teremos ou o impasse ou o faz-de-conta. Tra-



Edifício do Congresso Nacional.

ta-se de deslocar o eixo para o regime (que não se confunde com forma de governo, embora sejam comumente apresentados como sinônimos) e para o papel do Estado, numa perspectiva de mudança. O tema é por demais amplo, mas o que se pretende, nestas linhas, é avançar um pouco na reflexão específica sobre a transformação do Estado — com um objetivo concreto, o desenvolvimento econômico e social — superando-se as insuficiências da dicotomia parlamentarismo/presidencialismo.

Nossos liberais-pragmáticos costumam enfeitar a tese de que um bom governo é aquele que sabe *administrar as crises*. O talento é precioso, sem dúvida, mas não suficiente. Tal avaliação permanece cativa de uma compreensão limitada dos mecanismos do governo, considerando-se apenas aqueles próprios para a regulagem do equilíbrio. Avaliação adequada à ortodoxia liberal dominante na época do surgimento dos sistemas *clássicos* de governo (aliás, são todos modernos), que distinguia radicalmente sociedade civil e Estado. A sociedade seria dotada de um sistema natural de reequilíbrio, cujo protótipo é o mercado econômico — a tal *mão invisível*, sacralizada pelos nossos *neoliberais* na Constituinte como a fonte da sabedoria, da eficiência e da felicidade. Um *neoliberalismo* sem novidades, que apenas requeenta a idéia da sociedade civil na qual o interesse social se confunde com a soma dos interesses individuais. É, pois, pouco provável que a simples

opção entre presidencialismo ou parlamentarismo possa superar aquele arraigado anacronismo.

Uma visão progressista e contemporânea dos sistemas de governo deve contemplar não somente os mecanismos de manutenção do equilíbrio (e de *administração de crises*), como também aqueles necessários à mudança. Se os sistemas *clássicos* respondiam adequadamente às demandas *administrativas*, revelaram-se incapazes de enfrentar os problemas colocados pela necessidade de transformação — do Estado e da sociedade. Como é sabido, foi a partir da Revolução Industrial que os homens começaram a se dar conta de que poderiam construir a sociedade. Tornou-se possível definir, regular e optar — sobre quase tudo — a começar pelo controle demográfico. Tornou-se irrecusável, em decorrência, a definição, no campo político, dos objetivos almejados pela sociedade, assim como a definição sobre os recursos. Ora, nos países subdesenvolvidos, essa necessidade de transformação social pela eleição de metas e pela organização dos meios para atingi-las é de importância lancinante. E como as sociedades subdesenvolvidas vivem em estado crítico agudo, torna-se inaceitável — por insuficiente — a idéia do governo como mero regulador de crises. No Brasil já nos acostumamos com a retórica a um só tempo alarmista e conformista: estamos sempre na *pior crise* e a República está sempre *à beira do abismo*. (nossos governos, então, seriam competentíssimos, pois com crise do petróleo, do endividamento externo, do Cruzado 1, 2, 3... tudo isso acometendo os centros de decisão, públicos e privados, como febres sucessivas, imprevistas e incontroláveis — mas *administram-se* as crises e ainda sobra tempo para tirar recursos do Plano Nacional e alocar em material bélico...).

A transformação desse estado mórbido pela eleição de metas e de recursos só pode ser feita através do *planejamento* (a função primordial do Estado moderno é produzir políticas, e não leis), *entendido como um poder autônomo entre os poderes do Estado*. E das duas formas clássicas de governo, nenhuma é adequada para o exercício dessa função. E por quê?

O planejamento bem-sucedido exige um mínimo de equilíbrio do sistema, o que, por sua vez, exige um poder ativo (Montesquieu), centralizado e estável, capaz de decisões rápidas, eficazes e em grande quantidade. O Parlamento é um órgão representativo da sociedade para o controle do poder, e não para o seu exercício. No parlamentarismo puro, portanto, o poder ativo seria uma espécie de órgão dele-



O sistema de governo é um dos temas mais polêmicos da Constituinte.

gado do Parlamento — algo como o procurador ou mandatário do Legislativo, um agente cujo mandato pode ser revogado.

No presidencialismo, a função do planejamento tampouco seria convenientemente exercida. Esta só tem garantias de viabilidade destacada do Executivo, em órgão autônomo. Em qualquer organização social, empresa, Estado, conjunto de Estados em mercado comum — a função de planejar e a função de administrar atuam em tempos diferentes. O planejamento, a longo prazo; a administração atua a prazo curto, ou, para usarmos a expressão cara aos peritos da informática, *“em tempo real”* A moderna teoria das organizações veio confirmar a intuição dos pensadores clássicos — Montesquieu, em especial — quanto à importância da separação de funções ou poderes. Teoria antiga e sempre reconfirmada, no que se refere ao risco do abuso do poder devido à concentração de funções. Em plena era tecnológica, a teoria das organizações demonstra que a eliminação — ou, pelo menos, a redução máxima — do risco de erro nas decisões de longo prazo exige o controle recíproco dos poderes.

Ou seja:

a discussão ou o reexame das grandes decisões por centros de poder distintos e autônomos.

Ora, o sistema presidencialismo exhibe uma incoercível tendência (fruto de sua lógica interna) para uma progressiva concentração de poderes na cabeça – está sempre na iminência de uma apoplexia política.

Compreende-se, no entanto, que a alternativa parlamentarismo/ presidencialismo torne-se irrelevante quando se assegura a autonomia do planejamento – em qualquer sistema. Compreende-se, igualmente, que não é a existência de planejamento, em si, que permite a democratização do Estado (hajam vista os inúmeros planos dos governos militares e o derradeiro **Plano de Metas** desta *nova* República). É indispensável que seja criado um novo órgão – independente do Executivo – e que este planejamento esteja radicalmente dirigido para o desenvolvimento econômico e social, em contexto de transparência política.

*Mas, afinal, que sistema será esse,
parlamentarista ou presidencialista?*

A sedução dos rótulos em nossa cultura política intrigava Sérgio Buarque de Hollanda; o encanto do brasileiro por identificar nomes, filiações doutrinárias etc., tinha, a seu ver, um gosto de fantasia e de *proteção* – talvez, novamente, aí estaria o *estado de espírito* dos nossos liberais. A definição, neste caso, é irrelevante, insista-se. A criação de um órgão autônomo de planejamento *muda* o Estado e, em consequência, os sistemas de governo terão suas características também modificadas.

Em seu anteprojeto de Constituição (**Muda Brasil: uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático**, Ed. Brasiliense, 4ª edição) o jurista Fábio Konder Comparato apresenta a seguinte proposta para uma nova forma de governo:

- 1º) função de planejamento atribuída a órgão autônomo do Executivo;
- 2º) função de declaração dos grandes princípios jurídicos atribuída ao Legislativo;
- 3º) função de administração geral da sociedade atribuída ao Executivo;
- 4º) função de julgamento dos conflitos de interesses ao Judiciário.

A proposta define uma série de mecanismos de inter-relacionamento e controles recíprocos (aumenta substancialmente, por exemplo, as prerrogativas do Legislativo, em termos de informação e interpela-

ção) e cria a Superintendência Nacional de Planejamento e o Conselho Nacional de Planejamento.

Por que a proposta do planejamento implica na democratização do Estado?

Por várias razões, quer pelo lado da fixação de objetivos quer pela definição dos meios e recursos. O planejamento será democrático quando não imposto (pela burocracia estatal tão conhecida e com crescentes interesses próprios, aliada às oligarquias no Congresso Nacional), mas submetido à aprovação popular e controle dos outros poderes. A aprovação popular será feita por representação, é claro. Mas, se até hoje essa representação fica restrita ao Congresso e ao monopólio dos partidos, a proposta Comparato também inova, ao inserir no Conselho do Planejamento participação de representantes de grupos e categorias sociais significativas; inova, igualmente, ao modificar essencialmente a composição do Congresso Nacional ao ampliar o poder da Câmara, em relação ao Senado, e instituir a representação da Nação, e não dos estados, o que contribui para quebrar os redutos oligárquicos locais. Nesse sentido, é impossível avaliar o anteprojeto Comparato sem entender sua coerência interna. O mesmo vale, por exemplo, para compreender como a visão do Estado transformado pela função autônoma do planejamento democrático deve ser entendida paralelamente às propostas, no anteprojeto, sobre o reforço dos partidos políticos e a efetiva democratização dos meios de comunicação de massa, indispensável para a formação — e não manipulação — da opinião pública.

Para enfatizar o caráter democrático — “*antiburocrático*” e anti-autoritário — do planejamento assim concebido, é importante esclarecer como os órgãos do Estado se inter-relacionam no novo sistema da proposta Comparato.

PROPOSTA COMPARATO:

- a) entre *Planejamento* e *Legislativo*: o Legislativo só pode votar os planos elaborados pelo órgão planejador e terá poder de veto sobre a nomeação de seus chefes; o Planejamento, por sua vez, pode suscitar, perante o Judiciário, a desconformidade de uma legislação que contrarie o Plano;
- b) entre *Planejamento* e *Executivo*: o chefe do Executivo nomeia o superintendente do Planejamento, mas não pode demiti-lo durante o prazo de gestão (atribuição do Legislativo).

O Planejamento pode suscitar perante o Judiciário desconformidade de decretos do Executivo contrários ao Plano;

c) entre *Legislativo* e *Executivo*: duas inovações importantes, em relação ao já existente:

1º) atribuição da função de estabelecimento de programas de ação (políticas) ao chefe do Executivo e a função administrativa em sentido estrito ao Ministério. Os ministros são submetidos ao controle do Legislativo, mas não o presidente, escolhido pelo povo em eleições diretas. Os ministros terão seus programas aprovados pelo Legislativo, que tem o poder de destituí-los em caso de grave descumprimento do programa. A premissa fundamental dessa proposta reside no fato de que a administração nacional é função de responsabilidade de todo o Estado, e não apenas do Executivo;

2º) o Legislativo deve ter ampliados seus poderes de informação e de interpelação dos ministros, do presidente da República e dos dirigentes de todos os órgãos paraestatais;

d) entre *Legislativo* e *Judiciário*: o controle clássico do Legislativo sobre as nomeações de membros dos Tribunais Superiores é insuficiente. A proposta acrescenta o poder do Legislativo interpelar o Judiciário — membros dos Tribunais Superiores — não acerca de questões de julgamento, é claro, mas sobre questões administrativas.

Em suma, a instituição de um poder autônomo de planejamento representa a superação do dualismo parlamentarismo/presidencialismo. Se o debate político permanecer restrito à avaliação das vantagens e desvantagens dos dois sistemas, serão parcas as chances de que se enfrente a problemática da transformação social, planejada e eficiente.

FICHA CATALOGRÁFICA

BENEVIDES, M.V.M. Parlamentarismo/Presidencialismo X Planejamento Democrático. A favor da proposta Comparato. **Revista da Universidade de São Paulo**. São Paulo, (6): 20-27, jul./set. 1987.

INICIATIVA E DECISÃO POPULAR

Renato Janine Ribeiro⁽¹⁾

Em memória de
Luiz Roberto Salinas Fortes

RESUMO: *O abismo existente entre os eleitos e seus eleitores é um dos problemas mais graves da política brasileira, tornando frágeis as instituições que temos. Para modificar esse quadro, a nova Constituição precisa acolher o princípio de iniciativa popular para a legislação (ordinária e constitucional). Mas é preciso ainda mais: que o povo seja consultado em plebiscito, para resolver impasses entre o Legislativo e o Executivo, e em referendo, para decidir questões temáticas de maior importância (proteção ambiental, aborto etc.). A consulta popular também deveria ser sistemática na vida política municipal.*

ABSTRACT: *The gap between the elected and their voters is one of the most serious problems of Brazilian politics, making our institutions vulnerable. To change this picture, the new Constitution must welcome the principle of popular initiative for the legislation (both ordinary and constitutional). But only this is not enough. People must be consulted through "plebiscitum" in order to solve the deadlock between Legislative and Executive, and through referenda to decide on thematic questions of higher importance (environmental protection, abortion, etc.). Referenda should also be systematic in the municipal political life.*

O regime político vigente no Brasil pretende ser uma república representativa. E no entanto, em raros países do mundo ocidental desenvolvido — no qual nosso país se mira —, há descompasso tão grande entre os representantes e seus eleitores, entre os políticos e o povo, entre os mandatários e o suposto soberano. Esse hiato, que favorece a constituição dos partidos enquanto *classe política*, ao mesmo tempo faz com que esta última seja extremamente fraca, e seus heróis tenham memória curta. O que resta hoje, por exemplo, da lembrança de Tancredo Neves, dos seus famosos "*ideais*" que iam ser herdados e defendidos pela Nova República? Se a tragédia pessoal contribuiu para fazê-lo herói, e mesmo mártir, nisso também teve parte o vazio de seus ideais, a vagueza de suas promessas: tela branca a admitir tantas imagens, tantas projeções. Não é casual a pouca memória histórica que marca a nossa política, ao contrário, por exemplo, da francesa

(1) *Professor-assistente-doutor do Departamento de Filosofia da FFLCH-USP. Secretário-adjunto da Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia.*

(na qual o gaullista é também bonapartista, o giscardiano orleanista etc.) ou da argentina (na qual a escolha partidária por Perón implicava uma opção histórica por Rosas); não é casual que, a cada momento, a política brasileira pareça apontar para um possível começo radical, a descartar magicamente condicionantes anteriores; não é casual, enfim, que esse corte do povo tanto com a história do País quanto com os seus representantes, que ele não vive como sendo dele, favoreça as intervenções militares, sempre no horizonte: que multidão há de se juntar na praça, para barrar o caminho aos golpistas, quando a democracia política parece incapaz até mesmo de superar a miséria absoluta de boa parte dos possíveis cidadãos?

O problema crucial, então, se queremos sair da alternância democratização limitada/intervenção militar, está em diminuir essa distância entre representados e representantes. Proposta comedida, que está muito longe de ser revolucionária, pois apenas pretende, ao contrário, dar condições aos despossuídos de ingressarem na cidadania e, assim, de utilizar os canais políticos para exprimirem reivindicações e exigências que, de outro modo, só têm a violência por via⁽¹⁾. Não se ignora que essa distância não se resolve por simples fórmulas políticas — ela tem razões estruturais, na economia, e em nossa posição dominada no contexto mundial do capitalismo. Mas uma constituição deve propor mecanismos *políticos* através dos quais a cidadania se manifeste, e o viver social se consolide: é com base nesta aposta, frágil, que algumas idéias e propostas podem ser formuladas.

A mais grave ameaça à atual democratização está na distância entre o povo soberano e os governantes de fato. A crise econômica, a possibilidade de intervenção militar só têm sentido face a esse pano de fundo de um povo constantemente afastado (desinteressado, mesmo) da cena política. “*Bestializado*”, caracterizou-o Aristides Lobo perante a proclamação da República; e, ainda hoje, se comparado com o argentino ou o chileno (referências obrigatórias nesta parte do mundo), singularmente despolitizado. Nisto há que levar em conta dois fatores:

a) em primeiro lugar, uma longa tradição faz parte notável do

(1) Como vemos no conhecido trabalho de José Álvaro Moisés e Verena Stolcke, interpretando os quebra-quebras de trens enquanto movimentos de protesto popular.

povo brasileiro esperar, da política, apenas uma forma a mais de redenção, de salvação. A pólis não é cidade deste mundo, é uma variante (quando boa) da utopia, ou da terra sem mal, ou do paraíso. Sabe-se que no Ocidente, junto com a teoria da causalidade, cresceu também a convicção de que a ação humana é livre e responsável, — de que, mais ou menos como há uma causalidade nos fenômenos físicos (se x , então y), também haveria uma *certa* causalidade, mais limitada, nos fenômenos humanos e sociais (tal ação produz determinados resultados, sendo o agente livre na sua escolha e *por isso* responsável de seus efeitos). Ora, esse modelo não serve, à maior parte do eleitorado brasileiro, para viver a política. Esta é vivida com base num padrão que vem da fé religiosa (que promete o milagre, ou a salvação, e baseando-se está menos nas obras do que na intenção presumidamente boa) e também da loteria (que, entre o valor irrisório da soma apostada e o valor enorme do prêmio esperado, instaura enorme descompasso). Há razões para isso. Numa economia norteada para a exportação, quem pode prever que resultados terá a ação, por mais ponderada e responsável que tente ser? E para quem sofre a miséria, absoluta ou quase, de que adianta querer economizar, melhorar de vida, se um aumento de preços, ou a doença, decorrência da subnutrição, pode furtar-lhe o esforço de anos?

Nos atos do cidadão de um país assim dominado, a parte que depende da *virtù*, da ação humana deliberada e esclarecida, se reduz a bem pouco, enquanto aumenta extraordinariamente a que depende da *fortuna* — a que depende da dependência. Também em nossa prática de docentes e pesquisadores: os projetos governamentais de valorização da universidade são, em meses, corroídos pela inflação, ou pela necessidade de gerar excedentes exportáveis; e, se assim os professores universitários, parte da classe média necessária ao País para a independência científica, se vêem frustrados em seus planos, — o que dizer então da enorme massa de pobres e miseráveis? Daí que a teoria da causalidade, ou a da responsabilidade, tenha pouco sentido — e restem as soluções mágicas: a política salvadora (Tancredo, ou Sarney no Plano Cruzado, há de salvar o País) ou lotérica (lamento que votei no candidato *errado*: o que perdeu a eleição).



Em 1963, um plebiscito decidiu pelo fim do regime parlamentarista de governo.

Mas esta constatação não pode servir, o que seria infame, para acusar as classes mais exploradas de responsáveis pela nossa debilidade política. Porque há um segundo fator:

- b) os representantes têm muito interesse em *manter a despoliticização popular*. Não precisamos recordar como, na campanha para a Constituinte, os meios de comunicação e os maiores partidos se furtaram a uma discussão de idéias.

Pensemos, antes de mais nada, no que significa a *representação*, historicamente. Nas cortes e parlamentos medievais, a representação dos comuns (ou terceiro estado) não é exatamente uma conquista popular contra o poder do rei e dos nobres. Ela resulta, por um lado, de procurarem os reis um aliado, nos burgos, contra a nobreza feudal; a própria monarquia francesa se manterá, até o fim do século XVIII, enquanto tiver na burguesia um apoio, e não um inimigo. E resulta, por outro lado, de procurarem os reis e seus Estados consolidar a co-

brança de impostos e o controle político: a melhor via para isso consiste em convocar representantes, que tomarão ciência das necessidades do reino e por isso não terão como negar assentimento à tributação. Se os burgos e condados estão representados no Parlamento, se são informados do *estado do Reino*, como recusarão o imposto? O Parlamento medieval, especialmente o inglês, tem na sua câmara baixa uma casa de assentimento; se ele chega a depor reis (Eduardo II em 1327, Ricardo II em 1399), é a mando dos lordes; daí que certos burgos peçam para não mais eleger deputados, assim esperando ter a dispensa do tributo. É moderna a idéia de que a representação é democrática, pois nos tempos medievais ela se prende mais à responsabilização dos governados face a um governante que assim melhor os controla. Para tornar-se democrática, a representação precisa estar vinculada a outra idéia de soberania, que não residirá mais em Deus ou no príncipe, porém, no povo; e, ainda, a outra idéia de *transmissão* da soberania, agora reputada inalienável:

o povo pode delegar poder, mas apenas por um tempo ou para um mandato específico — não poderá alienar a soberania, como nas teorias medievais e ainda modernas do contrato social ou político.

A representação, portanto, só é democrática na medida em que permanece submetida à soberania popular. Ora, como principiam as nossas constituições republicanas?

“Todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”: o povo é fonte do poder, mas não pode exercê-lo diretamente. Proclama-se a soberania popular, mas a ela se soma, reduzindo-a, a representação nos dois poderes eleitos, Executivo e Legislativo, e no Judiciário, que se preenche por cooptação. A democracia representativa, temos de reconhecer, é dentre os regimes existentes o que maior liberdade concede ao cidadão e maior participação ao eleitor; no Brasil, porém, esse modo de ver a política pouco mais significa do que fazer do povo o avalista *a priori* de uma política que ele não tem como controlar.

Exercer o poder em nome do povo significa romper com a tradição da monarquia e, para além dela, do direito divino. Antes das repúblicas, o rei era fonte da lei e da justiça: em seu nome se faziam leis, se distribuía justiça; e isso, em certas épocas, na medida em que o monarca representava Deus. Com as rupturas revolucionárias, faz agora duzentos anos, passaram a lei e a justiça a ter por fundamento a

vontade popular. A mudança é notável, e sustenta o que conhecemos por democracia. Para além das diferenças de opinião, e dos sentidos contraditórios que se dão a esse regime, algo parece tangível na prática ocidental: é que na democracia o velho fundamento da política monárquica, o ideal de uma *iustitia* cristã (que estabelecia a desigualdade entre os homens), cede lugar à convicção de que a legitimidade política decorre da *vontade* popular. Em outras palavras: se a política precisar ser justa, se leis e governos só forem legítimos quando agirem segundo a justiça, inevitavelmente teremos que recorrer a alguém que defina esta última — papa, rei, aiatolá, partido; e com isso se esvai a democracia enquanto forma de vida, enquanto rumo para solução de antagonismos, para a conversão do confronto em conflito. Tanto faz, deste ângulo, que a justiça em questão seja a vitória do proletariado na luta de classes, ou a justiça social definida pela Igreja, ou, em passado mais remoto, a *iustitia* medieval, na qual cada estamento ocupava posição designada por Deus: o regime que se justifica na justiça, com todas as suas possíveis qualidades, perde a âncora na consciência popular. Partindo de uma crítica à ideologia, por exemplo, é inevitável o marxismo negar que a consciência popular seja o metro da vida política. E no entanto que metro pode haver, se não este, se quisermos substituir a violência pela solução conversada entre as consciências? O caminho que o pensamento ocidental montou foi, então, o de uma corrente filosófica pouco conhecida, implícita na opção democrática: a do nominalismo. Essa linha filosófica, que teve em Guilherme de Occam e Thomas Hobbes dois expoentes, entre outras teses entende que Deus governa o mundo não por ser bom, ou justo, ou sequer por ter-nos criado (tudo isso são meras suposições — o que sabemos das qualidades de Deus, o que podemos conhecer d’Ele?), — mas porque tem força e poder sobre nós. Conhecê-Lo é impossível, só resta então obedecer-Lhe. Ao homem não compete perscrutar as razões de Deus, mas apenas acatar a Sua vontade; já é muito conseguir apreendê-la. Esse irracionalismo bem mitigado — ou melhor: essa idéia de que a razão humana não espelha a ordem do mundo — acabará sustentando uma política que não pretende ser *a* justa, ou *a* científica, mas simplesmente escorar-se na preferência a mais repartida. Se a consciência humana pode medir-se numa justiça ou ciência a ela superior, então é possível haver a política justa ou científica; mas, se não existirem essas instâncias, o que nos resta são as vontades, consciências feitas voz, e não será mais possível fazer o bem, aos homens, *contra* os próprios homens.

A vontade do povo, contudo, bem pouco se manifesta em nosso país. Para além da fraude eleitoral, temos no Brasil um problema sério:

a falta de legitimidade das instituições políticas brasileiras.

Porque, embora o eleitorado compareça na data de lei, tangido pela multa, que importância dá ele a esse voto? Este não chega a constituir um investimento na via política. E os políticos, por sinal, fazem o possível para que assim continue sendo — a começar pelo nome absurdo com que se autodefinem, “*a classe política*” quando no seu próprio interesse deveriam dizer-se representantes, diluídos nas classes a quem representam, em vez de um grupo com interesses comuns e que se autoprotege. Exemplos dessa não-legitimidade temos no voto obrigatório, sem o qual o nosso nível de abstenção certamente superaria o europeu (20 a 40%), o norte-americano (60%) e talvez chegasse aos 80% da Colômbia⁽¹⁾; e na boca-de-urna, isto é, o fato de que muitos eleitores dão o voto ao deus-dará.

Como mudar essa atitude?

No quadro de uma Constituição política pouco ainda pode ser feito — é preciso uma longa luta para se chegar a uma mudança efetiva — porém pelo menos deve ser iniciado um processo. É preciso que a consulta eleitoral adquira sentido, e que não seja apenas a forma de designar pessoas para empregos ou cargos de poder. As formas de iniciativa popular abrem espaço para isso, e por esta razão são importantes as emendas que garantem, a uma fração do povo, o direito de remeter projetos de lei ou mesmo de alteração constitucional ao Congresso ordinário. A mobilização em torno de tais propostas é um aprendizado cívico, mostrando, aos cidadãos, que uma via política, pacífica portanto, é capaz de canalizar suas esperanças, e o seu desespero. A cidadania só funcionará, no Brasil, se incorporar a possibilidade de mudanças. Porém, é preciso mais que isso. Não basta que uma parte do povo possa *propor*.

(1) Contudo, é bom notar que a supressão imediata do voto obrigatório, embora desejável do ponto de vista conceitual (porque daria ao sufrágio o sentido de direito, e não mais de ônus), seria negativa: nas grandes cidades seria grande a abstenção do eleitorado, enquanto nas aglomerações menores os poderosos obrigariam seus dependentes a ir votar. O voto se tornaria facultativo nos centros de oposição, enquanto, de fato, continuaria obrigatório nos currais e grotões.

É necessário que o povo possa *decidir*. E para tanto certas decisões têm de ser tomadas, não pelos poderes constituídos, mas pelo próprio povo. Isto se fará incluindo o plebiscito e o referendo entre os procedimentos regulares da política brasileira. A Constituição de 1946 foi a única⁽¹⁾ a prever plebiscito, e para um só caso — o de alterações no território dos estados — que não chegou a ocorrer; é verdade que, na sua vigência, um plebiscito derrocou em 1963 a emenda parlamentarista, e restabeleceu os poderes do presidente da República. Além disso, via de regra plebiscitos encerram o processo pelo qual um município se constitui; e isso é tudo o que temos, na tradição brasileira, de consultas populares temáticas. Necessitamos de mais do que isso.

Necessitamos de uma participação *permanente* do eleitorado no processo político, rompendo com sua posição simbólica de avalista quadrienal de poderes que lhe escapam; poderíamos fazê-lo adaptando procedimentos vigentes na França e na Itália⁽²⁾. Nesses dois países chama-se o eleitorado a responder, *sim* ou *não*, a determinadas questões. O plebiscito é mais solene e diz respeito a temas fundamentais da vida política ou da Constituição:

- monarquia ou república (Itália, 1946);
- parlamentarismo ou presidencialismo (Brasil, 1963, o único que tivemos em escala nacional).

Poderia servir para resolver as graves crises políticas. Porque tudo indica que se manterá o presidencialismo, se não na União, certamente nos estados e municípios⁽³⁾, e isso, quando outras razões faltassem, porque o povo prefere esse regime; possivelmente por ter crença no homem providencial, e certamente por descrença no parlamentar; e no presidencialismo o conflito entre Executivo e Legislati-

(1) É verdade que a Carta outorgada de 1937 também previa o plebiscito, mas no quadro autoritário — para não dizer fascista — de recurso final e definitivo do presidente contra as demais instituições existentes (artigos 174 e 187).

(2) A Suíça é ainda mais radical, porque nesse país as leis não entram em vigor antes de sancionadas pelo povo; há, portanto, vários referendos por ano.

(3) Foi o que aconteceu no Brasil durante o parlamentarismo de 1961-63: o Ato Adicional que privou João Goulart dos poderes executivos deixou em aberto a questão do regime dos estados, e a legislação posterior proibiu, taxativamente, a adoção do sistema parlamentar em nível municipal.

vo é quase inevitável, com a única exceção dos Estados Unidos, especialmente se a liberdade de organização partidária (conquista importante) e o voto proporcional (o que melhor espelha os matizes da opinião) tornarem impossível a existência de um partido majoritário no Parlamento. Outro fator a incentivar conflitos é que provavelmente o presidente e os parlamentares serão eleitos em datas distintas, para mandatos desiguais: disposição irresponsável, pela qual já pagamos muito caro em 1961. O conflito assim se torna institucional, a convidar golpes de Estado, como o de Luís Bonaparte contra a Assembléia francesa (1851), ou o do Exército chileno, infelizmente apoiado no Parlamento, contra o presidente Salvador Allende (1973).

Um plebiscito seria a melhor saída: em caso de impasse grave entre os dois poderes eleitos, o povo soberano arbitraria pelo voto, decidindo se destitui o presidente ou dissolve o Legislativo, realizando-se, é óbvio, novas eleições para o poder demitido. O mesmo valeria para os estados e municípios, e assim, em vez dos desgastantes processos de impeachment, que nunca dão em nada (sendo mera tradução, em filigranas jurídicas, de disputas mais importantes), teríamos, para os conflitos políticos mais sérios, uma solução prática e democrática.

O referendo diria respeito a questões mais precisas. Por exemplo, nele os cidadãos decidiriam sobre o divórcio, o aborto, a proteção da natureza, a política econômica ou salarial, em suma, qualquer assunto constitucional ou de legislação. Trata-se de temas que o mais das vezes não correspondem a divisões partidárias precisas: porque, quando voto num deputado, que esperança tenho de que ele represente com exatidão minhas convicções sociais, econômicas, filosóficas e humanas? Assim, o referendo permite uma injeção de sangue novo, de idéias diferentes, na organização legislativa. E, se por um lado ele poupa os partidos de tomarem posição programática sobre temas que não são estritamente políticos (aborto, divórcio, por exemplo), permitindo que o povo os decida livremente, por outro ele faz com que os eleitores exijam mais de seus deputados, de quem cobrarão posições mais coincidentes com as suas. E deve, o referendo, ser feito por iniciativa popular (ou do Executivo ou do Legislativo, está claro): na Itália, um milhão de eleitores fazem que vá a referendo qualquer projeto de lei ou revogação de uma lei já vigente. Num país como o Brasil, no qual há tendência a os membros dos poderes constituídos confundirem o mandato com patrimônio pessoal, o referendo efetivaria um controle mais democrático da atividade legislativa.

Talvez se pudesse pedir mais que na Itália — 2 ou 3 milhões de assinaturas — e exigir dos projetos que aumentassem despesas estatais uma definição precisa quanto à origem dos recursos necessários. Essa exigência, que coíbe a demagogia e a irresponsabilidade, existe na Constituição do Liechtenstein, inspirada na suíça. Finalmente, os referendos poderiam existir em todos os níveis da política, federal, estadual e municipal.

Especialmente no plano municipal: sabe-se que a tradição política brasileira fundava-se nos municípios, até o Ato Adicional de 1834 que, dando legislativos às províncias, de golpe reduziu os poderes das organizações políticas menores. E com freqüência oradores vêm defender o municipalismo, como alternativa ao centralismo e autoritarismo do Estado brasileiro. Infelizmente, porém, esse municipalismo geralmente se reduz ao pedido de mais recursos para o município, ou seja, ao pedido de uma fatia maior do butim arrancado ao contribuinte, sem se cogitar qualquer alteração na forma pela qual esse dinheiro vai ser aplicado, e gerida a vida política; ora, o que deve ficar claro é que no direito constitucional que estamos considerando não estão presentes apenas os três poderes constituídos (Legislativo, Executivo, Judiciário), ou os três níveis de organização política (União, estados, municípios), mas estes *diante do povo*, soberano que lhes confere mandato. Por isso a relação entre eles não é somente técnica, é política. E, no caso dos municípios, a dimensão demográfica e/ou geográfica da maior parte deles permite propor que neles se revigore a vida política com maior eficácia. Projetos controversos, ou a própria lei orçamentária, podem ser discutidos em praça pública, e depois levados a votação — em urna, em data marcada e escrutínio controlado, normalmente, pela Justiça Eleitoral, sendo facultativo esse voto.

Parte disso pode parecer relativamente utópico. Pode-se contestar a oportunidade de consultas eleitorais freqüentes; hoje se argumenta que as eleições abrem a porta ao poder econômico (como se a ausência de eleições não a escancarasse, o que vimos estes vinte anos); mas, se há tantas prioridades a discutir, tantos investimentos a fazer, um dos mais eficazes não será este, na própria organização do político, na tentativa de instituir ou consolidar uma pólis no Brasil? E, se a objeção a esta proposta for que não temos (ao contrário da Suíça) tradição de referendos, não será este, justamente, o momento de rompermos com a tradicional exclusão do povo das principais decisões políticas?

NOTA

Alguns desses tópicos já desenvolvi em outros textos, a saber:

- a representação como forma de controle do Estado sobre os cidadãos, em *Ao Leitor sem Medo – Hobbes escrevendo contra o seu tempo* (S. Paulo, Brasiliense, 1984), cap. 5 e 6;
- a ilegitimidade na política brasileira, na primeira aula de um curso de Filosofia Política (*Folha de S. Paulo*, 8 de março de 1987), a sair em livro;
- a política como canal pelo qual se exerce a liberdade de um povo, em “Liberdade, liberdades” revista *Lua Nova*, vol. 2, nº 4, janeiro/março 1986, p. 7-10;
- a vitória da vontade sobre a *iustitia*, no artigo “Lorenzo Valla e os inícios, heróicos, da análise de texto” na *Revista Filosófica Brasileira*, do Departamento de Filosofia da UFRJ, vol. 3, nº 1, julho de 1986, p. 133-47.

FICHA CATALOGRÁFICA

RIBEIRO, R.J. Iniciativa e decisão popular. *Revista da Universidade de São Paulo*. São Paulo, (6): 28-38, jul./set. 1987.

REPRESENTAÇÃO, REPRESENTATIVIDADE E SISTEMAS ELEITORAIS

Bolívar Lamounier ⁽¹⁾

RESUMO: *No quadro de uma reflexão sobre o sistema eleitoral brasileiro, discute-se: 1º) a distorção que existe na Câmara de Deputados face à população dos diferentes estados, penalizando os mais populosos; 2º) o sistema eleitoral misto, o mais adequado, no entender do autor, para que o processo de escolha dos legisladores se torne mais inteligível ao eleitor individual e, portanto, os partidos se conduzam de forma mais transparente e democrática.*

ABSTRACT: *There are two discussions being carried out within the frame of a reflection on the Brazilian voting system: 1º) the distortion existing in the House of Representatives in face of the number of inhabitants of the different States, penalizing the more density populated; 2º) the mixed voting system, the most adequate – in the Author's opinion – for the process of selection of legislators to become more intelligible to the individual voter. This would permit the parties to adopt more transparent and democratic ways.*

O questionamento da representação política, no Brasil, é tão candente quanto confuso. Embora este texto não seja a ocasião apropriada para uma revisão de todo o problema, parece útil assinalar, desde logo, que pelo menos *cinco* questões distintas se mesclam nesse debate.

Há, em primeiro lugar, o questionamento do próprio princípio da representação, refletindo um conflito ideológico de proporções mundiais:

- à direita, o *executivismo* antiliberal – a crença num comando único e personificado como uma forma superior de organização dos sistemas políticos;
- à esquerda, ou pelo menos em determinadas vertentes do pensamento de esquerda, a concepção *rousseauísta* de uma democracia mais direta e participatória do que aquela normalmente considerada possível nas modernas sociedades de massa.

Uma segunda questão diz respeito à formação política brasileira e, especificamente, à conhecida debilidade dos nossos partidos políti-

(1) *Presidente do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos do Estado de São Paulo.*

cos. Essa debilidade, como se tem repetidamente afirmado, reflete o baixo nível de mobilização da sociedade, o poder exagerado das burocracias civil e militar, e o predomínio da organização de tipo corporativo, estes dois últimos fatores com maior nitidez a partir da Revolução de 1930. A debilidade dos partidos e a rejeição dessas organizações na consciência social sempre caminharam juntas, formando um círculo vicioso que não poderia deixar de repercutir nas avaliações populares acerca do poder Legislativo e do próprio princípio da representação política.

A estas duas questões de caráter ideológico e histórico se agrega uma terceira, que pertence mais ao campo do *direito* eleitoral, do que propriamente ao da discussão técnica sobre *sistemas* eleitorais. Refiro-me à amplitude do direito de voto e ao grau em que esse direito é efetivamente assegurado na administração do processo eleitoral, no sentido de se evitar a fraude, a coação etc. No tocante a estes pontos, e especialmente no que se refere à universalização do direito de voto, a perspectiva comparada permite uma avaliação positiva. Basta observar que o eleitorado brasileiro, aproximando-se agora dos 70 milhões, corresponde a cerca de 50% da população total, um índice razoável em comparação com a própria Europa Ocidental, e mais ainda se considerarmos a composição muito mais jovem da população brasileira. Uma análise mais detida das estatísticas seria certamente útil, mas o ponto que desejo frisar é simples: não é aqui que se localizam as frustrações mais gritantes da aspiração democrática brasileira. Embora seja correto afirmar que a pobreza e as desigualdades sociais exercem um efeito maciçamente restritivo sobre milhões de eleitores, a condição *formal* de eleitor está quase completamente universalizada, sendo realmente substancial o progresso feito sob este aspecto nas últimas quatro ou cinco décadas.

Uma quarta questão, certamente mais polêmica, diz respeito à composição da Câmara Federal. Trata-se, aqui, do debate sobre o peso dos diferentes estados, e em particular sobre a superestimação de alguns deles e a *subestimação* de São Paulo. E há, finalmente, a questão do sistema eleitoral *strictu sensu* vale dizer, da fórmula mediante a qual os votos populares são transformados em assentos legislativos. Este artigo tratará apenas destas duas últimas questões e de algumas propostas que sobre elas incidem no processo de reformulação constitucional ora em curso.

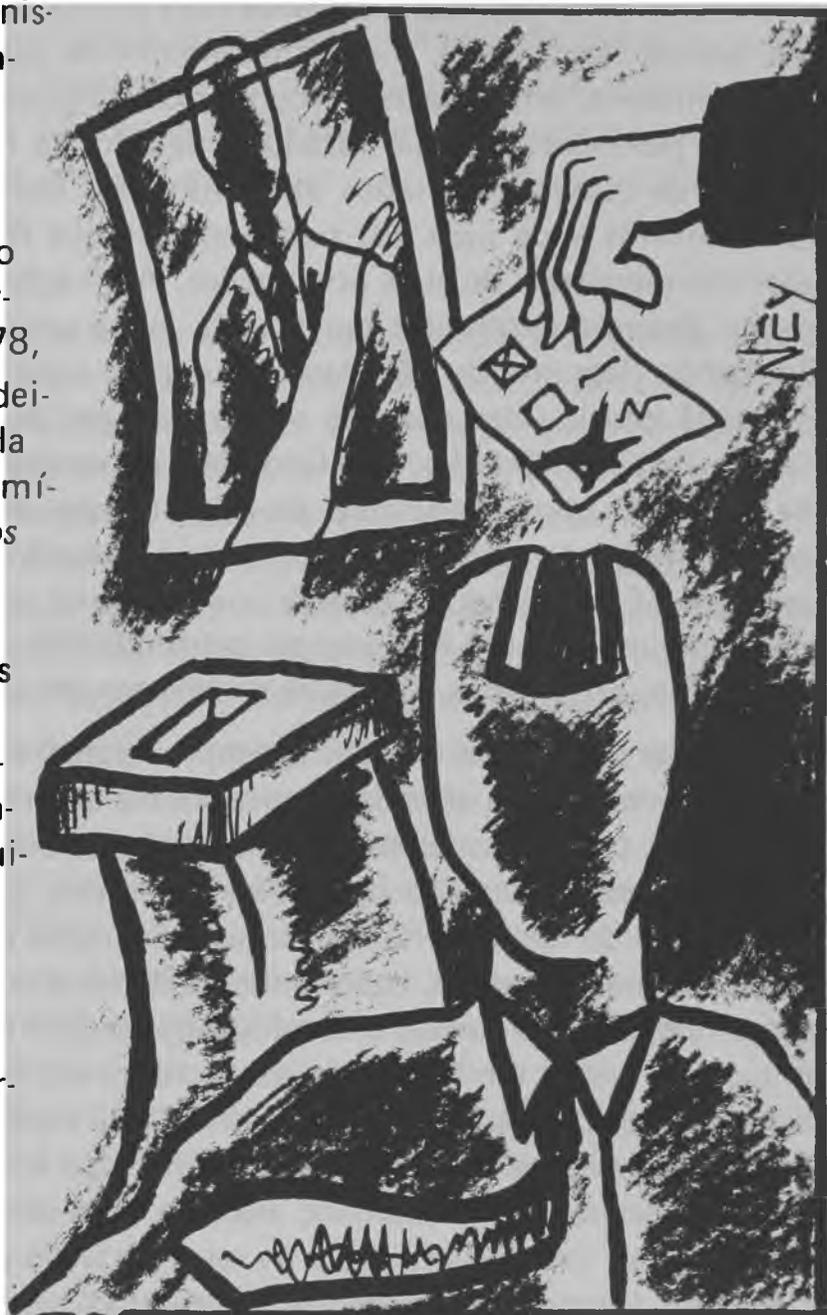
A CONSTITUINTE E A COMPOSIÇÃO DA CÂMARA FEDERAL

O descrédito que hoje cerca o poder Legislativo deve-se a muitos fatores, uns circunstanciais e outros mais profundos. Entre estes últimos, avulta, sem dúvida, o questionamento de sua própria composição. Refiro-me, em especial, à conhecida distorção existente no tocante ao peso das bancadas estaduais na Câmara Federal. O número mínimo de *quatro* deputados atribuído pela Constituição em vigor aos territórios e de *oito* aos pequenos estados resulta em flagrante *super-representação* de suas populações. A fixação do número máximo em *sessenta* deputados por estado leva a uma *sub-representação* não menos flagrante de São Paulo, que pelo critério puramente aritmético já estaria ultrapassando a casa dos *cem* deputados. As projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística—IBGE indicam que em 1990 (data presumível da primeira eleição legislativa após a Constituinte) este estado terá 22,5% da população total do País, estimada em 151 milhões. O caráter congressional da Constituinte sem dúvida prejudicará um reexame em profundidade desta questão, mas, ainda assim, estes dados terão que ser levados em conta.

Não se trata, é claro, de uma simples questão numérica. Teoricamente, a composição adequada seria aquela que refletisse de maneira exatamente proporcional os volumes populacionais de cada estado, visto que a representação de caráter federativo já está contemplada na estrutura do Senado, na qual todos os estados têm o mesmo peso. A Câmara, teoricamente, representa a cidadania como um todo, com suas diferenciações sociais e ideológicas, sendo irrelevante o fato de um cidadão residir em São Paulo, no Acre ou em Alagoas. Há, porém, uma discrepância muito acentuada entre essa interpretação doutrinária e as tradições constitucionais brasileiras, que sempre abrigaram, ao tratar da composição da Câmara, algumas considerações de *equilíbrio federativo*, ao lado do princípio da representação popular. Essas considerações foram explicitamente articuladas na legislação eleitoral que se seguiu à Revolução de 1930, e se sedimentaram ainda mais ao serem incluídas na própria Constituição de 1946, em seu artigo 58.

O que tornou particularmente questionável o esquema vigente da representação por estados, que afinal vem de longe e pode invocar a seu favor alguns argumentos ponderáveis, foi o uso que dele fizeram os governos militares. Estabelecido o bipartidarismo compulsório em 1965, a Aliança Renovadora Nacional—ARENA, tornou-se a maioria obediente que assegurava a docilidade do Legislativo, e dessa forma a

legitimidade formal do próprio regime. A super-representação das regiões menos desenvolvidas era o complemento necessário desse esquema, ao lado de pressões de todo tipo e eventualmente de cassações de mandatos oposicionistas, assim produzindo maiorias parlamentares muito superiores às que resultavam (quando resultavam) das urnas. De 1966 a 1978, o percentual de cadeiras controladas pela ARENA esteve no mínimo *quinze pontos percentuais* acima do correspondente percentual de votos populares. Acrescente-se que a antiga super-representação dos estados muito pequenos, sempre tratada com alguma benevolência nos debates constitucionais, tornou-se acentuadamente ilegítima quando deixou de ser um mecanismo vincu-



lado apenas à composição da Câmara para estender-se também à composição do Colégio Eleitoral. Como se recorda, o Colégio montado para escolher o sucessor do general Figueiredo era integrado pelos senadores e deputados federais (o que já significaria uma influência exagerada dos pequenos estados) e por *seis* delegados de cada Assembleia estadual, indicados em cada caso pelo partido majoritário, independentemente da população. É evidente que a combinação destes três critérios conduzia a uma distorção absurda, e que um presidente

escolhido dessa maneira, nos quadros de um regime militar moribundo, estaria fatalmente em antagonismo com as preferências modais da opinião nacional.

Removidos esses fatores de agravamento e convocado o Congresso Constituinte, seria de se esperar que entrasse em pauta a busca de uma distribuição mais equilibrada, que refletisse melhor os volumes populacionais sem entretanto reduzir a um mínimo impraticável a participação dos pequenos estados. É preciso reconhecer que bancadas demasiado exíguas não terão condições de defender na Câmara os interesses legítimos de suas regiões, ou o farão aumentando o conservadorismo de que esses estados são freqüentemente acusados, visto que um número muito reduzido de cadeiras provavelmente resultará em virtual monopólio da representação por parte das respectivas oligarquias. Acrescente-se que este problema não envolve apenas o conflito entre duas concepções doutrinárias, uma admitindo e a outra rejeitando a inclusão na estrutura da Câmara do que chamei de considerações de equilíbrio federativo. Ele obedece também a uma pequena tirania da aritmética. Aplicado um critério de rigorosa proporcionalidade em relação à população de cada estado, de duas, uma: ou teremos os estados muito pequenos representados por apenas um ou dois deputados, ou mantemos um mínimo razoável, e nesse caso a proporcionalidade nos forçará a aceitar uma Câmara de dimensões mastodônticas. Em outras palavras, há um terceiro fator relevante, que é o tamanho da Câmara, isto é, o número *total* de deputados federais. É preciso não esquecer que o crescimento desmesurado tem sido uma das causas do mau desempenho da instituição e da vertiginosa queda em seu prestígio. Com a inclusão do Distrito Federal, a partir de 1986, passamos para 487 deputados federais. Talvez seja o caso de lembrar que a Câmara dos Representantes norte-americana começou com 65 deputados, no tempo de George Washington, e tem hoje um total de 435 para uma população beirando os 240 milhões.

Pode-se depreender do que foi dito que a questão em exame teria que ser repensada à luz de três critérios:

- 1º) a representatividade numérica em relação à população de cada estado;
- 2º) o equilíbrio federativo;
- 3º) a funcionalidade da Câmara enquanto fórum nacional de debates e órgão legislativo.

A chamada Comissão Afonso Arinos elaborou um estudo a respeito,

mas sua proposta não chegou sequer a ser discutida, justamente porque partia do pressuposto de que era necessário *reduzir* o número de deputados federais. O mais provável, vindo as coisas pelo ângulo estritamente político, é que o Congresso Constituinte não altere de maneira significativa os dispositivos vigentes, que inegavelmente reduzem a presença das grandes concentrações urbanas do País, notadamente São Paulo, no Legislativo nacional.

SOBRE O SISTEMA ELEITORAL "MISTO"

A outra questão a ser considerada, como foi dito, é a do sistema eleitoral em sentido estrito, isto é, a fórmula mediante a qual se opera a conversão da votação popular numa determinada distribuição das cadeiras legislativas. Tratarei aqui somente do método de escolha dos deputados federais, atendendo à limitação de espaço, mas também por ser este o fulcro da questão, ao qual forçosamente terá de amoldar-se a escolha dos deputados estaduais e eventualmente dos vereadores.

A indagação básica é esta:

Devemos alterar o sistema eleitoral vigente?

Em caso positivo, para adotar qual outro?

Tomo como ponto de partida que um sistema exclusivamente majoritário (o chamado *voto distrital puro*) não seria aconselhável no Brasil. Esse sistema se baseia, como é sabido, na *esterilização* dos votos atribuídos ao(s) partido(s) derrotado(s) em cada distrito, que é representado apenas pelo candidato vencedor. Esta regra fundamental tem como consequência que o partido que vencer as eleições (mesmo por escassa maioria), em um grande número de distritos, pode alcançar uma maioria esmagadora no Legislativo. Ou seja, é um sistema que conduz facilmente à formação de maiorias *artificiais*, e correlativamente à marginalização de partidos menores mas eventualmente portadores de forte crédito representativo junto a uma parte da cidadania. Admitindo, além disso, que *o próprio processo da mudança apresenta riscos e dificuldades*, parece-me claro que um novo sistema eleitoral se justificaria somente se realizasse *simultaneamente* estas três condições:

- 1º) assegurasse a proporcionalidade partidária como princípio básico (ao contrário, portanto, do chamado *voto distrital puro*);

- 2º) tornasse mais nítido, para o eleitor, o resultado para o qual ele está contribuindo quando emite o seu voto;
- 3º) reduzisse as fontes *internas* de conflito nos partidos políticos, tendo em vista fortalecê-los e torná-los mais coesos.

O sistema adotado na Alemanha Ocidental, impropriamente chamado de *distrital misto*, pode alcançar estes resultados, mas isso dependerá da opção que se fizer em relação a certos detalhes cruciais. Antecipando o ponto principal, creio que os ganhos serão maiores se tomarmos como inspiração, modificando-a em alguns aspectos, a legislação alemã original, de 1949, e não as fórmulas mais flexíveis que se lhe seguiram a partir de 1953.

Entendamo-nos, em primeiro lugar, quanto à questão da proporcionalidade. Os sistemas eleitorais não são *proporcionais* ou *distritais*, como freqüentemente se afirma. Proporção contrapõe-se a maioria, não a distrito. Distrito é sinônimo de circunscrição, área geográfica em que se elege determinado número de representantes. É erro supor que a divisão de uma circunscrição qualquer em distritos menores conduz sempre e necessariamente ao chamado *voto distrital*; ou seja, ao predomínio total ou parcial do critério *majoritário* de escolha. Se por *distrital misto* estivermos entendendo o sistema praticado na Alemanha Ocidental a partir da Segunda Guerra, estamos falando de um filho rigorosamente legítimo da família dos sistemas *proporcionais*. Ele é realmente *misto* no sentido de que também recorre ao voto majoritário em distritos uninominais; mas as distorções (desproporcionalidades) que daí decorrem são neutralizadas pela eleição de metade dos deputados mediante listas complementares preparadas pelos partidos. Considerado *em conjunto*, esse sistema assegura aos diferentes partidos uma representação rigorosamente proporcional, no cômputo final das cadeiras.

O que acabei de dizer é muito diferente de uma fórmula que vem à tona de tempos em tempos, também batizada como *sistema distrital misto*. Essa fórmula alternativa pretende que metade dos deputados seja eleita em distritos, pelo critério majoritário, e a outra metade no conjunto do estado, com base na proporcionalidade entre os partidos. Ora, é fácil verificar, em que pese a sonoridade semelhante, que nestes termos o sistema não assegura a primeira das três condições enunciadas, isto é, que o *total* da representação de cada estado seja regido pelo princípio da proporcionalidade. Essa formulação alternativa, além de tecnicamente imprecisa, sugere uma justaposição

desajeitada entre o método a que já estamos habituados no Brasil e o chamado *distrital puro*, cada um operando independentemente do outro, *com as desvantagens de ambos*. Decerto não foi essa a proposta por mim elaborada e que tive a honra de ver aceita pela Comissão Afonso Arinos. O artigo 169 do anteprojeto Afonso Arinos diz que metade da representação de cada estado será eleita pelo critério majoritário, em distritos uninominais, e a outra metade mediante listas partidárias previamente hierarquizadas, determinando-se no parágrafo primeiro que estas últimas entrarão no cálculo justamente para assegurar que a proporcionalidade prevaleça de maneira *absoluta* na distribuição final das cadeiras. Quero repetir que, nos sistemas majoritários, os votos dados aos partidos derrotados em cada distrito são esterilizados, isto é, não contam, não produzem representação. No texto aqui referido, ao contrário, esses votos servem como base para a determinação do percentual de cadeiras que corresponde a cada um desses partidos no cômputo final. Não há, por conseguinte, nenhum confisco da representação a que têm direito os derrotados e, de modo geral, os pequenos partidos.

O segundo objetivo a que me referi é a inteligibilidade do processo, na ótica do eleitor individual. Esta é uma pergunta básica que se há de fazer a respeito de qualquer sistema eleitoral: se ele permite que o eleitor saiba, com alguma segurança, que tipo de governo (que composição do Legislativo) está ajudando a formar com o seu voto. Indagar isso do atual sistema brasileiro mais parece um convite ao humor negro, independentemente das carências educacionais que dificultam a politização de grande parte do eleitorado. O *distrital misto* é evidentemente superior, sob este aspecto, visto que recorre a uma escolha personalizada no âmbito do distrito e a listas previamente hierarquizadas pelos partidos para a complementação de âmbito estadual. Basta observar que a primeira metade, a escolha personalizada, torna de fato possível o direcionamento do voto *contra* um candidato (ou contra o partido que ele representa), hipótese inteiramente lírica dentro da mecânica hoje vigente. A lista, por outro lado, força os diferentes partidos a hierarquizarem seus objetivos eleitorais, e dessa forma a explicitarem as suas prioridades ideológicas.

Na legislação alemã de 1949, que é, a meu ver, um modelo mais adequado às necessidades brasileiras, o eleitor dispunha de um único voto, que era dado ao candidato distrital de um partido e interpretado como um apoio automático à lista estadual desse mesmo partido. Tenho plena consciência das críticas que se costuma fazer a esse me-

canismo. Há, em primeiro lugar, o temor de uma *ditadura* da máquina partidária na elaboração das listas. É preciso admitir que esse risco de fato existe, sendo indispensável estabelecer na própria legislação a exigência e os mecanismos para que as convenções sejam conduzidas de maneira democrática. Observe-se, porém, que o mecanismo do chamado *distrital misto* na verdade *augmenta* as oportunidades de democratização, permitindo, por exemplo, o recurso a eleições primárias entre os afiliados, no âmbito do distrito, e praticamente forçando negociações antecipadas e sérias entre as correntes partidárias para a composição da lista. Forçado a escolher candidatos com elevado potencial de vitória nos distritos e a ganhar de antemão a aquiescência de seu eleitorado fiel em relação à lista, cada partido terá um incentivo concreto para conduzir-se de maneira mais transparente e democrática. Trata-se, evidentemente, de um potencial, um campo de hipóteses. O que desejo frisar é apenas o equívoco de se dar como mais democrático, sem maior exame, o mecanismo atual, com a conhecida prática das direções partidárias de apresentar a lista de candidatos como um fato consumado, no momento em que se esgota o prazo legal para o respectivo registro.

Outro argumento que se costuma apresentar contra minha formulação do *distrital misto* é uma suposta redução da margem de opções do eleitor. De fato, na forma em que o sugiro, o mecanismo baseia-se em um único voto, que é dado simultaneamente ao candidato distrital e à lista partidária. (A legislação alemã posterior a 1953 modificou isso, atribuindo dois votos a cada eleitor, para que ele possa votar num partido diferente daquele a que pertence o seu candidato distrital.) Ora, o que essa crítica parece não perceber é que, no atual sistema brasileiro, o eleitor não tem esse segundo voto. Escolhendo um candidato a deputado federal, ele automaticamente vota na legenda do partido. Se seu candidato for derrotado, o voto conta para a legenda. O que se pode dizer, então, é que a proposta em discussão *não augmenta* (como faz a nova legislação alemã) as opções do eleitor; e não que as reduz.

Minha preferência pelo sistema de um só voto deve-se também ao terceiro dos objetivos mencionados no início, qual seja, a necessidade de reduzir as fontes de conflito *interno* nos partidos durante as campanhas eleitorais. Tornando simultâneo o voto, a proposta força os candidatos distritais a cooperarem com os de lista, e vice-versa, visto que essas duas *metades* passam a depender uma da outra para a vitória. Por outro lado, desaparecem ou se reduzem drasticamente as

chances de atritos entre correligionários que disputam uma mesma base regional. Esta última qualidade não se configura claramente quando se adota o *distrital misto* com dois votos. Mantida a idéia da lista previamente *fechada* pelo partido, e admitida a desvinculação, o segundo voto significa que o eleitor pode votar num partido diferente daquele que apóia no distrito, abrindo-se dessa forma a porta para que candidatos distritais busquem alianças eventualmente contrárias à lista de seu próprio partido. Exigida a vinculação, mas admitindo-se que o eleitor dê o seu segundo voto a uma candidatura individual na lista de seu partido, volta pela porta dos fundos a disputa interna, a competição pelas mesmas bases, com tudo o que se conhece dessa prática no Brasil. Isso para não mencionar a possibilidade de uma sabotagem completa do sistema, caso o clientelismo profissional imponha a desvinculação total, isto é, a possibilidade de que o segundo voto seja dado a qualquer candidato em qualquer outro partido. Atingido este ponto, é preciso indagar se vale realmente a pena enfrentar os riscos de casuísmo, a complexidade administrativa, e até mesmo os custos financeiros que uma mudança de sistema eleitoral sempre acarreta. Minha resposta é claramente negativa. A tentativa de mudar faz pleno sentido, no meu entender, enquanto o alvo é a realização simultânea dos três objetivos antes enumerados, e que representam, a meu ver, uma preocupação de fundo com a representatividade. Comprometida essa intenção, seria melhor deixarmos tudo como está.

FICHA CATALOGRÁFICA

LAMOUNIER, B. Representação, representatividade e sistemas eleitorais. **Revista da Universidade de São Paulo**. São Paulo, (6): 39-48, jul./set. 1987.

TOCANDO NO PONTO NEVRÁLGICO: A Democratização da Informação e da Comunicação Social

Fábio Konder Comparato⁽¹⁾

RESUMO: O pensamento liberal soube dividir a importância política da liberdade de imprensa numa sociedade de massas. Deixou, porém, de perceber que os órgãos de informação social compõem um dos elementos da *res publica* e não podem, por isso, ser objeto de apropriação. O desenvolvimento nacional implica uma mudança no quadro dos valores sociais, ou seja, um processo de educação social, o qual somente pode ser realizado, com eficiência, pelos meios audiovisuais de massa. Impõe-se, portanto, em nosso país, fundar o estatuto jurídico dos meios de informação social nos seguintes princípios: a) desvinculação entre o poder de direção e a propriedade do capital das empresas; b) eliminação do intuito lucrativo; c) concessão de faixas de onda em função do interesse público. Quanto à comunicação social, ela somente existirá, efetivamente, quando se reconhecer, aos diferentes grupos componentes da sociedade, o direito de utilização dos veículos de informação de massa.

ABSTRACT: The liberal thinking was able to foresee the political relevance of the liberty of press in a mass-society. However, it couldn't discern that mass-media form one of the elements of *res publica* and cannot, therefore, be subject to appropriation. The national development implies a change of social values in a hole, that is to say, a process of social education, which can only be undertaken, in a efficient manner, through the audiovisual mass-media. It is, therefore, essential in our country to establish the mass-media law on the following principles: a) separation between direction and capital-owning of the firms; b) elimination of profit purpose; c) attribution of channels according to public interest. As for social communication, it can only exist, effectively, when the law grants to the different groups in the society the right to use mass-media.

19) O verbo *informare* da língua latina significava, como a própria composição do vocábulo indica, dar forma, modelar. Mas Cícero já o empregava no sentido de representação mental: *informar*, nessa acepção, correspondia a formar a idéia de alguém ou de algo (*informandus est ille nobis*, isto é, devemos fazer uma idéia dele — *Orator ad M. Brutum 75; in animis hominum deorum notiones informatae sunt*, ou seja, uma idéia dos deuses é formada no espírito dos homens — *De Natura Deorum 2, 13*). Foi, sem dúvida, a partir desse sentido ideal que a palavra passou a significar, no uso moderno das línguas neolatinas, dar informe ou notícia, avisar participar. Na acepção primitiva do étimo, o português usa hoje o verbo *enformar*.

Essa duplicidade semântica é uma revelação importante sobre o

(1) Professor-titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutor em Direito pela Universidade de Paris.

que está em jogo, no campo da informação: não há, apenas, transmissão de fatos ou idéias, mas também a formação ou modelagem de opiniões. O informante pode esclarecer ou revelar, mas pode igualmente moldar ou deformar o pensamento alheio. Em suma, a informação, de acordo com as circunstâncias, é uma clara manifestação de poder.

2º) Até o advento dos meios de informação de massa — imprensa, rádio e televisão — o poder de informar era monopolizado pela família, pela escola e a autoridade religiosa (estas últimas interligadas). Considerava-se que tais instituições possuíam o direito de informar, mas denegava-se peremptoriamente aos indivíduos o direito de se informarem e, obviamente, o de controlarem as informações recebidas. Ademais, não havia, até a idade moderna, a organização de um espaço público, onde pudessem ser comunicadas idéias, queixas ou acusações.

Os grandes pensadores do liberalismo perceberam, lucidamente, que o jornal era o primeiro grande veículo moderno de organização desse espaço público, na defesa das liberdades individuais. Daí haverem considerado a liberdade de imprensa como a principal das liberdades públicas.

Nas pequenas aglomerações urbanas, observava Benjamin Constant em 1828, *“il y a une publicité en quelque sorte matérielle; chacun, voisin de l'autre, est instruit de ce qui arrive à son voisin. A Rome, Collatin montrait le corps de Lucrèce au peuple assemblé; le débiteur plébéien découvrait ses cicatrices aux regards indignés de ses frères d'armes; toute la cité connaissait le crime.”* Nas vastas sociedades modernas, porém, só o jornal — dizia ele — leva a queixa do oprimido, de um extremo a outro do território nacional. A liberdade de imprensa, aduzia, não é apenas necessária aos cidadãos como a própria palavra a todo ser humano. Ela é também indispensável aos governantes, para que possam tomar conhecimento dos estado geral da nação e não vivam na ilusão de um esplêndido isolamento (*Discours sur le projet de loi concernant la presse périodique*).

Tocqueville, por sua vez, salientava que nas sociedades aristocráticas o indivíduo, encontrando-se sempre ligado a uma comunidade, a um estamento ou a uma corporação, que o defendia, não tinha necessidade desse veículo de comunicação universal que é a imprensa. Nas sociedades democráticas, ao contrário, o extremo isolamento individual ocasionado pela igualdade (ou seja, a extinção dos estamentos e corporações) faz da imprensa o único socorro dos cidadãos. *“Pour*

garantir l'indépendance personnelle de ceux-ci, sustentava, je ne m'en fie point aux grandes assemblées politiques, aux prérogatives parlementaires, à la proclamation de la souveraineté du peuple. Toutes ces choses se concilient, jusqu'à un certain point, avec la servitude individuelle; mais cette servitude ne saurait être complète si la presse est libre. La presse, concluía, est, par excellence, l'instrument démocratique de la liberté'' (De la Démocratie en Amérique, 2º vol. 4ª parte, capítulo VII).

A despeito da visão intoleravelmente romântica da capacidade de difusão de idéias por escrito numa sociedade maciçamente analfabeta, como era a européia no início do século XIX, bem como do grau de efetividade da autodefesa grupal das sociedades medievais, não há dúvida que os próceres do liberalismo souberam divisar com justeza a importância de uma imprensa livre na futura sociedade de massas. Deixaram, no entanto, de perceber o fato óbvio de que a imprensa é um poder social. Ora, da mesma sorte que esses autores condenavam a apropriação pelos monarcas do poder político, uma vez que este faz parte da **res publica**, assim também deveriam eles condenar a apropriação dos órgãos de imprensa por particulares.

3º) Essa falha capital no esquema do liberalismo — ou, se se quiser, esse ponto fundamental no processo de ascensão social ou burguesia, correspondente ao seu mais claro interesse de classe — tornou o sistema dos meios de informação de massa antes um veículo de dominação oligárquica do que um instrumento de defesa democrática, em contraste com as proclamações liberais. De seu lado, o Estado antiliberal do século XX não tardou em incorporar ao seu arsenal de poderes mais este, de eficiência comprovada: ultrapassando a simples censura das informações privadas, prerrogativa considerada obsoleta, os governantes passaram, eles próprios, a explorar intensamente a indústria da informação de massa. Ou seja, também aí, o poder social de informação foi submetido a uma apropriação e desviado de seu objetivo público.

Na exploração dessa nova indústria da informação social, os proprietários, públicos ou privados, serviram-se preferencialmente de três técnicas:

- a linguagem ideológica;
- a omissão ou deturpação de notícias importantes;
- a farta divulgação de futilidades ou de programas de simples entretenimento.



Para Comparato, a Comunicação Social só existirá quando se reconhecer o direito de utilização dos vínculos de informação de massa pela sociedade.

A linguagem ideológica recobre a realidade com um manto opaco de palavras de sentido unilateral. Assim, conforme o regime político, as manifestações de oposição são sempre referidas como conspirações do capitalismo internacional, subversões do radicalismo esquerdista ou, como ocorre hoje neste país, traições ou manobras de desordeiros interessados na desestabilização do governo. Algumas vezes, o manejo inepto do vocabulário ideológico acaba surtindo efeito contrário ao desejado. Na França ocupada pelos nazistas, por exemplo, a população conseguia se informar sobre o crescimento da resistência pelas referências crescentes dos locutores de rádio à ação dos *terroristas*.

A recusa de notícias importantes, substituídas pela divulgação de *faits-divers* ou de programas do tipo *ópio do povo*, é técnica largamente empregada pela nossa maior rede de televisão. No dia do comício organizado pelas oposições, em Brasília, a favor da eleição imediata para a Presidência da República, o programa nacional substituiu essa notícia pela divulgação de três fatos:

- as trapaças usadas por um caboclo para a venda de pintinhos coloridos;
- as conversas entretidas por uma menina com golfinhos nos Estados Unidos;

- as desventuras de um dom-juan árabe, que sofreu amputação de parte da língua pela mordida de uma brasileira, em Innsbruck.

4º) É claro que o regime de concorrência entre os órgãos de informação favorece, numa certa medida, a quebra do monolitismo informativo. Mas a estreita dependência de verbas publicitárias, em que se encontram todas as empresas privadas do setor, reduz drasticamente a sua margem de liberdade em relação aos anunciantes, ou seja o Estado e as grandes empresas privadas: vale dizer, os titulares do poder político e econômico na sociedade.

Tudo isto, sem falar no amancebamento oficial entre governantes e políticos, com o festival de concessões de canais de televisão ou faixas de onda de radiomissoras. Segundo estimativa feita pela revista *Senhor*, mais de um terço dos congressistas, redatores da nova Constituição do País, é composto por titulares de concessões de rádio e televisão. Nada menos que 75 parlamentares confirmam essa qualidade, embora acatem (aparentemente) a proibição legal de *“exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio e televisão”* (Código Brasileiro de Telecomunicações, art. 38, § único).

Não é preciso dizer que o estatuto jurídico dos meios de informação social entre nós é absolutamente incompatível, não só com os princípios democráticos de controle do poder em todos os níveis, mas também com as exigências mais elementares de desenvolvimento econômico e social. Este último exige, com efeito, uma mudança prévia de valores e mentalidade, num processo educativo em larga escala. Ora, ninguém desconhece que essa transformação educacional só pode ser efetuada hoje, com alguma eficiência, pelos meios audiovisuais. Como entregar-se, então, o conjunto desses veículos de informação e educação a governantes e empresários, para a mútua satisfação de seus interesses particulares?

5º) Mas, pergunta-se, é possível organizar-se o sistema nacional de meios de informação social, fora do dualismo monopólio estatal/exploração comercial privada? Os magnatas da televisão e os principais donos de jornais e revistas do País, inquietos com a divulgação de novas idéias e projetos para o setor, têm-se esforçado em convencer a opinião pública de que fora do capitalismo não há salvação. Omitem, no entanto, cuidadosamente, a informação a respeito de uma experiência bem-sucedida de organização não-capitalista e não-

estatal da televisão, num país ocidental moderno (como eles gostam de dizer): a Holanda.

As empresas de televisão, na Holanda, são associações civis sem fins lucrativos. Há associações protestantes (NCRV, EO, VPRO) e neutras (AVRO, TROS, VOO), além de uma católica (KRO) e outra socialista (VARA). Elas devem contar com um mínimo de 150 mil membros maiores de 18 anos, que pagam cotizações. O horário de emissão é fixado de acordo com o número de associados, sendo que as associações com o mínimo de 450 mil membros dispõem do maior tempo de emissão.

A lei exige que as emissoras componham seus programas de forma a abranger elementos de cultura, informação, educação e distração. Um recente relatório do ministro do Bem-Estar, da Saúde e da Cultura manifesta a intenção do governo de repartir a duração das emissões em pelo menos 20% de cultura, 25% de informação, 25% de distração e 5% de educação, tendo em vista, quanto a esta última, a criação de uma Federação da Rádio-Televisão Educativa, encarregada de cobrir toda essa área.

O conjunto das emissoras é harmonizado, em forma de sistema, por meio de uma empresa semipública: a **NOS**. O seu conselho de administração é formado por 33 membros, com 16 representantes das emissoras (2 para cada emissora), 8 da Coroa e 8 representantes de entidades culturais. O presidente é nomeado pela Coroa. Função da **NOS** é pôr à disposição das emissoras todos os recursos humanos técnicos e materiais (equipamentos e locais, inclusive), para a realização de programas. Mas ela também realiza os seus, que são transmitidos pelas emissoras de rádio e televisão.

O custeio do funcionamento das empresas tem sido assegurado, em cerca de dois terços, pelo pagamento de uma taxa sobre a utilização de aparelhos de rádio e televisão, e o terço restante pela receita publicitária, obtida de modo unificado por uma fundação pública e distribuída em seguida pelas empresas segundo o tempo de emissão.

A Holanda constitui, pois, uma clara demonstração de que é possível organizar o sistema de meios de informação social de modo eficaz e democrático; não em função de pretensas razões de Estado, confundidas praticamente com as prerrogativas de políticos e empresários, ou de políticos-empresários, como ocorre entre nós.

6º) Atente-se, no entanto, para o fato importante de que a informação em sentido estrito não pode ser confundida com a verda-

deira comunicação. Esta, com efeito, não procede em mão única, do informante para o informado, mas estabelece um entrecruzamento regular de fatos, idéias e opiniões.

Num país como o nosso, o objetivo último do sistema institucional de informação e comunicação é duplo: a transformação das empresas de imprensa, rádio e televisão em órgãos de controle do poder, em todos os níveis, e a promoção do desenvolvimento em sentido amplo.

A consecução desse duplo objetivo implica, necessariamente, o estabelecimento de princípios jurídicos totalmente diversos dos atualmente em vigor, a saber:

- a) a desvinculação, nas empresas, entre o poder de direção e a propriedade do capital;
- b) a eliminação do intuito lucrativo;
- c) a concessão de canais de transmissão e faixas de onda em função do bem público e não de interesses particulares.

O bem público concretamente entendido, em nosso País, tem um nome: desenvolvimento econômico, social e político, ou seja, a melhoria global das condições de vida da população, em situação de crescente igualdade. É dever do Estado instituir uma política nacional de informação, orientada para o desenvolvimento. Tal significa privilegiar a orientação educacional nas atividades dos órgãos de informação e a veiculação de fatos, idéias e opiniões tendentes à formação de uma opinião pública esclarecida sobre os principais problemas do País.

Deve-se notar que a velocidade crescente na transmissão de informações, por via das técnicas eletrônicas, leva naturalmente a se atribuir a tarefa de transmissão de informações noticiosas — os fatos brutos — preferencialmente aos veículos audiovisuais. Já não se admite esperar algumas horas para saber notícias do País ou do estrangeiro. Na linha dessa tendência irreversível, a imprensa terá que se orientar, mais decididamente, para a informação opinativa e a discussão ou análise dos fatos noticiados. Ou seja, passará a dirigir-se a um público mais crítico e intelectualizado.

Nada mais justo, nessa perspectiva, que o Estado apóie financeiramente o serviço social dos meios de comunicação de massa, por meio da utilização de recursos tributários, como ocorre em alguns países europeus. Poder-se-ia, com isso, restringir a influência do po-

der econômico privado, ou do poder político estatal, manifestado pela publicidade comercial avassaladora.

7º) Cabe, ainda, uma observação a respeito da individualização do serviço informativo, através do teletexto ou da televisão por cabo.

Trata-se, sem dúvida, de um estágio mais avançado, até mesmo sob o aspecto democrático, relativamente à atual difusão de programas gerais de rádio e televisão. É uma das formas pelas quais se assegura o direito individual de informação, como nova expressão dos direitos humanos. Mas o estabelecimento do sistema de transmissão individual de informações pelos meios audiovisuais exige investimentos públicos elevados que, obviamente, não podem ser feitos em prejuízo do atendimento das necessidades mais prementes da população majoritariamente carente. A solução parece encontrar-se na concentração de investimentos públicos para o teletexto e a televisão por cabo nas áreas de importância para o desenvolvimento nacional, como os centros de pesquisa, as universidades e os principais órgãos da Administração Pública.

8º) Tudo isso no que tange, propriamente, à informação. Mas com isso, exclusivamente, não se atende à outra grande exigência de renovação democrática da vida social, que é a comunicação, vale dizer, a possibilidade de se estabelecer um mecanismo regular de expressão recíproca, no sentido vertical — entre governantes e governados — e no horizontal, entre os diferentes setores ou grupos sociais. A comunicação regular de sentido vertical constitui, de resto, uma das formas mais eficazes de **feed-back** ou retroação social no sistema político, dando ao Poder Público o acesso a uma informação di-

Fritter, Abimil S A



reta e não manipulada sobre os efeitos das medidas governamentais em ação, e garantindo aos administrados um meio eficaz de controle dos órgãos estatais, com a imediata divulgação, pelas próprias vítimas, dos agravos sofridos em razão do abuso de poder. É a grande potencialização da defesa das liberdades, que Benjamin Constant assentava à época, na imprensa livre.

Nessa linha de pensamento, seria indispensável que se consagrasse no texto constitucional o chamado *direito de antena*. A Constituição espanhola de 1978, por exemplo, dispõe que “*a lei garantirá o acesso, aos meios de comunicação social, dos grupos sociais e políticos significativos, respeitando o pluralismo da sociedade e das diversas línguas da Espanha*” (Constituição espanhola, 1978, art. 20, 3). Entre nós, a abertura do rádio e da televisão ao acesso regular, não apenas dos partidos mas também dos segmentos mais significativos da sociedade, por meio de seus órgãos legítimos de representação, é medida indispensável para a correção da tendência mais do que secular ao amorfismo ou falta de coalescência social. Ela representa o complemento indispensável ao voto individual e periódico, para a expressão de uma soberania popular menos fictícia.

9º) Foi com base nesses princípios que redigi os textos adiante transcritos, de meu anteprojeto de Constituição (**Muda Brasil: uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático**, 4ª ed., São Paulo, ed. Brasiliense, 1987):

Título IV – Os Meios de Comunicação Social

Jornais e periódicos

Art. 227 – A fundação de empresas jornalísticas e a publicação de jornais ou periódicos independe de autorização do Poder Público.

Requisitos para a exploração comercial

Art. 228 – As empresas jornalísticas, bem como as de rádio e televisão, só podem ser exploradas por associações civis sem fins lucrativos ou fundações, públicas ou privadas.

Parágrafo único – Metade, pelo menos, dos membros dos órgãos administrativos das empresas será composta por representantes eleitos pelos jornalistas empregados.

Concessão de faixas de onda e direito de antena

Art. 229 — A concessão de faixas de onda, bem como a regulação do acesso permanente dos partidos políticos e de grupos representativos de segmentos importantes da sociedade civil às emissões de rádio e televisão, serão feitas por órgão normativo autônomo, de âmbito federal, composto de igual número de representantes do Poder Público, das empresas e dos órgãos sindicais de jornalistas.

Defesa de interesses coletivos

Art. 230 — Sem prejuízo dos direitos individuais de defesa da honra pessoal, a União e os Estados poderão atribuir ao Ministério Público o encargo de defender, extrajudicialmente, os interesses coletivos quanto à honestidade e à veracidade das informações, comentários e críticas, veiculadas pela imprensa, rádio e televisão.

Parágrafo único — Se o representante do Ministério Público não obtiver satisfação em sua atuação conciliatória, recorrerá ao poder Judiciário.

FICHA CATALOGRÁFICA

COMPARATO, F.K. Tocando no ponto nevrálgico: a democratização da informação e da comunicação social. **Revista da Universidade de São Paulo**. São Paulo, (6): 49-58, jul./set. 1987.

A UNIVERSIDADE E O PODER

Irene de Arruda Ribeiro Cardoso⁽¹⁾

RESUMO: *Este trabalho procura mostrar como a discussão sobre o poder na universidade brasileira, hoje, permanece num mesmo registro ideológico nos últimos vinte anos. Pretende identificar no chamado discurso da competência, nas diferentes conjunturas políticas, a construção de uma mesma oposição — qualidade x mediocridade, qualidade x politização. Ao identificar a permanência do mesmo registro ideológico, procura chamar a atenção para o fato de que pouco caminhamos nas discussões sobre o poder na universidade.*

ABSTRACT: *This paper aims to show that nowadays the discussion about power in Brazilian Universities has kept to the same ideological content in the last twenty years. It proposes to identify, in the so called discourse of competence in the different political configurations, the construction of a same opposition — quality X mediocrity, quality X politicization. In identifying the permanence of the same ideological content, it seeks to call attention to the fact that we have progressed very little in the discussions about power in the University.*

É grande a perplexidade ao constatar que vinte anos depois os posicionamentos relativos à questão do poder na universidade brasileira estão num mesmo registro ideológico, onde os *fantasmas de 68* continuam, não só presentes, mas constituem referências explícitas nos discursos enunciados. Perplexidade, ainda, ao constatar também que se as categorias *esquerda e direita* pareciam equacionar diferentes registros ideológicos nos anos da ditadura militar, hoje são inteiramente insuficientes como categorias explicativas, provocando mais confusão do que dando margem à identificação de posições.

Chamou a atenção a entrevista de Pierre Bourdieu publicada no *Libération*, transcrita pela *Folha de S. Paulo*, em 15 de dezembro de 1986, a propósito das manifestações estudantis contra o projeto de reforma universitária de Alain Duvaquet. Referindo-se aos anos 60, Bourdieu ressalta como naquele momento sociólogos franceses e norte-americanos anunciavam o *"fim das ideologias"* e foram surpreendidos pouco depois pela grande explosão de 68; em 86 constaram o fim das idéias de 68 e surgem movimentos vivos e profundamente sérios que balançam a ideologia do fim das ideologias. *"Os que são partidá-*

(1) Professora-assistente-doutora de Sociologia, do Departamento de Ciências Sociais da FFLCH-USP.

rios do fim das ideologias, quer dizer, do retorno ao realismo, às realidades da empresa, da produtividade, da balança do comércio exterior, dos imperativos da política internacional da França e repudiam as esperanças ilusórias, a igualdade, fraternidade, solidariedade, falam como o pai burguês falava a seus filhos: como velhos. O fim das ideologias é o envelhecimento em escala coletiva, a resignação à ordem das coisas, essa 'sabedoria' que consiste em fazer da necessidade uma virtude. A esquerda no poder: que retrocesso! A esquerda antiinstitucional, libertária, sendo excluída do poder, os 'apparatchiks' (líderes da esquerda) começaram a pregar a modernização ideológica, quer dizer, a renúncia às ilusões que os levaram ao poder. Tudo que a direita se empenhava em repetir, sem se fazer acreditar, a esquerda disse e re-disse: e não conseguiu mais crédito por isso. As pessoas não acreditam mais na esquerda. " (Folha de S. Paulo, 1986)

A leitura da entrevista provocou de imediato uma sensação de grande similaridade entre o que está acontecendo na França e no Brasil (excetuando, evidentemente, a explosão das manifestações estudantis). Especialmente provocou a impressão de uma *dança* de significados de *direita e esquerda* nas conjunturas.

O confronto com o regime militar, no pós-68, consegue uma grande unanimidade nas esquerdas, na universidade, contra as cassações e prisões, contra a presença de representantes dos órgãos de segurança nas reitorias interferindo nas contratações de professores, contra o modelo de exclusão cultural construído a partir do AI-5. Unanimidade na denúncia do abandono do ensino público pelo regime militar e a conseqüente implantação do modelo de privatização da universidade brasileira, com o rebaixamento do nível de ensino provocado por esta política; na denúncia da limitação de despesas com as universidades públicas e com a educação pública de um modo geral; na denúncia das licenciaturas curtas, do apoio financeiro a certos programas de pós-graduação e de pesquisa que pareciam importantes para o desenvolvimento econômico ou militar; na denúncia da política dos governos militares de ênfase na prestação de serviços pelas universidades às empresas privadas e públicas, com o surgimento das fundações nas universidades estaduais e federais.

Relativamente à questão da estrutura de poder na universidade, o confronto se constrói basicamente em torno do processo de excessiva concentração do poder, nos seus órgãos centrais e da hipertrofia de todo o aparelho burocrático; da necessidade, portanto, de descentralização dos poderes de decisão que deveriam estar necessariamente

mais próximos daqueles que cumprem efetivamente os objetivos fundamentais da universidade, que são realizados de fato pelos professores e alunos, auxiliados pelo corpo de funcionários. A convivência diária com os problemas de ensino e pesquisa daria a eles, e só a eles, o real conhecimento de suas necessidades. Considera-se que a universidade deve ser um órgão de funcionamento democrático, aberto à participação de seus membros, sendo necessária a garantia da justa representação de todas as categorias nos órgãos deliberativos e executivos.

Este conjunto de posicionamentos constitui o discurso unânime das esquerdas, nos anos 70, e é encampado pelas associações de docentes das universidades que começam a ser organizadas a partir de meados da década.

O discurso dissonante e então considerado de direita, pelas esquerdas, mantendo uma grande coerência desde 68, dispara críticas contundentes ao movimento de professores filiados à Associação de Docentes da Universidade de São Paulo—ADUSP. Tais críticas questionavam a representatividade e mesmo a legitimidade da Associação de Docentes, denunciavam o *“populismo universitário”* e definiam o que entendia por *“poder legítimo na universidade”*. Apontavam, ainda, as semelhanças entre os movimentos universitários dos anos 60 e os que novamente estavam se organizando na universidade. Vale a pena detalhar um pouco estas posições, na medida em que apontam para a questão do poder.

A Associação de Docentes é entendida como uma *“simples associação civil”* um *“clube”* sem qualquer representatividade, que não pode falar em nome da universidade, *“sob pena de uma total subversão da ordem e da hierarquia universitárias”* (O Estado de S. Paulo, editorial de 9/4/78).

O *“populismo universitário”* é a designação verdadeiramente apropriada para o movimento que se intitula *“democratização da universidade”* pois este *“o que deseja, de fato, não é democratizar a instituição, isto é, tornar o acesso a ela — e à carreira universitária — unicamente dependente do mérito, criando uma verdadeira igualdade de oportunidades, mas tumultuar a ordem”*. Populismo sendo definido como *“a política fundada no aliciamento das classes sociais de menor poder aquisitivo”* transposto para a vida universitária *“significaria uma política de aliciamento das categorias de menor expressão cultural, isto é, os aprendizes, os que se estão iniciando na carreira”* (O Es-

tado de S. Paulo, editorial de 15/5/81). O poder legítimo na universidade é caracterizado pela posição de que *“os membros da comunidade universitária não são aderentes, implícitos ou explícitos, de um pacto social genérico, que justificaria uma igualdade de direitos e responsabilidades no que diz respeito à gerência da instituição. A Universidade tem uma destinação específica, vinculada à conservação e ao crescimento do saber, que por si só lhe dá uma característica peculiar. Professores e estudantes ocupam seus lugares, como mestres e aprendizes, nos quadros das atividades-fim da instituição, enquanto os funcionários se ocupam, genericamente, das atividades-meio. E, entre os próprios professores, há os que são ainda aprendizes (. .) e os que já atingiram uma posição ensinante indiscutível, atestada, precisamente, pela própria idéia de carreira universitária, baseada, ao menos idealmente, em competência e maturidade”* O governo legítimo da universidade é aquele que atenta para o fato de que essa não é um *“Estado democrático em miniatura”*, mas um *“organismo voltado para a conservação e criação da cultura”* que deve governar-se em função de *“exigências culturais”* — que se exprimem exatamente pela carreira docente (O Estado de S. Paulo, editorial de 9/12/80).

Resta salientar, ainda, a aproximação realizada por esse discurso, entre os anos 60 e o movimento universitário do final dos anos 70, começo dos 80. Esta aproximação tem como principal objetivo chamar a atenção dos que ainda acreditam poder *salvar* as instituições universitárias da *barbarização que precede a instauração da ordem total* e do *rebaixamento* provocado pela *politização* da universidade.

“Depois do vazio dos movimentos de 1968 — que esta folha caracterizou, como a primavera do nada — chegou-se a ter a impressão que alcançávamos a idade do fim das utopias desvairadas que, geradas no século XIX, marcaram tão tragicamente o nosso século. Entretanto, a situação é muito mais complexa; infelizmente, os anos 80, pelo menos nos países latinos, seja nos europeus, seja nos da América, não se distanciaram o suficiente dos anos 60.”

São as *“mesmas diretrizes”*, as *“mesmas grandes Centrais, hoje, como ontem, à espera de que da anarquia possa brotar a ordem total”* (O Estado de S. Paulo, editoriais de 7/6/81; 9/12/80)

Este equacionamento dos discursos, que caracteriza as discussões sobre a universidade brasileira durante todo os anos 70, quebra-se de um modo explícito em 1986, com a divulgação do Relatório GERES—Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Supe-

rior e com o conjunto de discussões que são travadas, seja através de artigos na imprensa, seja através de documentos produzidos pela Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior—ANDES, e por intelectuais envolvidos no debate sobre a questão universitária. De fato, essa quebra começa a explicitar-se já em 1985, quando Tancredo Neves, diante do sentimento de crise da universidade brasileira, anunciou no seu discurso de posse, lido pelo então vice-presidente José Sarney, a intenção de criar uma comissão de alto nível para estudar a situação e encaminhar propostas. Possivelmente um estudo mais aprofundado que levasse em conta não apenas o registro da documentação produzida no final dos anos 70, início dos 80, mas também as práticas de política universitária, no interior das associações de docentes, pudesse fazer recuar ainda no tempo, o momento dessa quebra. Outro elemento importante de inflexão, ainda, a ser pesquisado, possivelmente seja o da criação da

Agência Fobias



Concentração estudantil no Rio de Janeiro em 1968.

ANDES em 1981. De qualquer modo, pode-se afirmar, com segurança, que a conjuntura política iniciada com a Nova República coloca em discussão, a nível nacional, temas e questões, que permitem visualizar, com clareza, a quebra do equacionamento esquerda-direita que marcou os anos 70.

O Relatório GERES destaca, dentre as tendências múltiplas que caracterizam o debate sobre a universidade, na transição democrática, duas, que define como:

- a) *“universidade alinhada”*
- b) *“universidade do conhecimento”*

A primeira é caracterizada como aquela em que suas *“atividades são meios para atingir certos objetivos políticos para a sociedade e cujos paradigmas são ditados não pelo desempenho acadêmico dos agentes, mas pelo grau de compromisso político-ideológico com as forças populares”*

A segunda *“restaura o projeto modernizante de uma universidade do conhecimento, baseada em paradigmas de desempenho acadêmico e científico, protegida das flutuações de interesses imediatistas, sem inviabilizar contudo sua interação com as legítimas necessidades da sociedade”* Na perspectiva do Relatório, é a partir do paradigma dessa universidade do conhecimento que se organizará o sistema de avaliação, um dos pontos-chave do documento. No item relativo à gestão da universidade, o Relatório GERES afirma que *“na universidade do conhecimento, as formas de gestão precisam respeitar a natureza e as condições peculiares da produção e transmissão de conhecimentos”*, na medida em que as *“funções e múltiplas atividades nela desenvolvidas se ordenam e se hierarquizam”* A universidade *“não é a sociedade em miniatura, mas sim uma instituição específica, em que as várias atividades e interesses a ela ligados devem subordinar-se à missão central de geração e transmissão de conhecimentos. A cidadania acadêmica, diferentemente da que se concede na sociedade global, não igualiza, ao contrário, diferencia, em função do mérito e da competência”* Sem a clareza destes posicionamentos a *“universidade falhará em sua missão”* Poderá ser *“uma universidade politizada, democrática, mas dificilmente será uma boa universidade”* pois se constituirá apenas em *“arma na luta política maior, instrumento utilizado pelo poder em regimes políticos de mobilização”*

Foi bastante surpreendente encontrar no Relatório, exatamente no item relativo à Gestão da Universidade, um breve histórico que liga a situação presente dos movimentos de docentes e funcionários aos movimentos universitários que ocorreram nos anos 60. Perceber que talvez os anos da ditadura militar tenham obscurecido o fato de que permanecemos num mesmo registro ideológico. A longa citação do trecho que abre o item, acima referido, elucida essa afirmação.

“Desde os fins da década de 1960, sacudiu as sociedades ocidentais amplo movimento, tanto no plano ideológico, quanto no da ação prática, de contestação das estruturas de poder existentes. Essa contestação se deu não apenas no âmbito da sociedade global, mas também, e com mais força, no interior de instituições específicas, como a Igreja, o Partido, o Sindicato e a Universidade.

Extremaram-se, dentro da visão democrática, os componentes de origem rousseuniana, radicados na idéia de que a verdadeira democracia deve exercer-se na forma direta, sem as mediações representativas e ressuscitaram-se posturas anarquistas. Essas idéias chegaram rapidamente a nosso País, onde o autoritarismo propiciou solo fértil para que germinassem com vigor. Dentro da universidade, que enfrentava prolòngada conjuntura adversa, brotaram com ímpeto, numa lógica reativa, os movimentos de professores e servidores, empunhando, entre outras bandeiras, a da democratização interna das instituições.” (Relatório GERES, 1986)

Reestabelecida a continuidade entre o final dos anos 60 e a situação presente da universidade brasileira, elaborada no próprio discurso oficial da Nova República, vai ficando cada vez mais difícil discernir o que significa esquerda e direita, categorias tão aparentemente claras nos anos da ditadura militar. A então consagrada direita do final dos anos 60 empunhava a bandeira da modernização da universidade e identificava o movimento universitário como “*contestação da autoridade*” e até mesmo como “*guerrilha universitária*”. A este estado de coisas contrapunha a idéia de que a *autoridade e a hierarquia universitárias devem basear-se na evidência do mérito objetivamente comprovado e na maior experiência e maturidade*. Nos anos 70, quando as esquerdas defendiam unanimemente a “*democratização da universidade*” a então ainda consagrada direita identificava esta posição como o “*populismo universitário*” também contrapondo a esta o “*poder legítimo da universidade moderna*” fundado na “*competência e maturidade*” e nas “*armas da razão*”. Se, no final dos anos 60, a impossibilidade do exercício do poder legítimo da universidade levaria ao caos, nos anos 70, além desta referência que continua presente, acrescenta-se a idéia de que a politização leva ao *rebaixamento* da universidade, pela massificação (massa de docentes, massa de funcionários, massa de estudantes).

Nos anos 80, eis que o Relatório GERES coloca em pauta a oposição “*universidade alinhada-universidade do conhecimento*”, “*universidade politizada e comprometida com as forças populares*” à qual é contraposto o “*projeto modernizante, baseado em paradigmas do desempenho acadêmico e científico*”. A impossibilidade de construção da universidade do conhecimento produzirá uma universidade “*politizada e democrática*” mas não uma “*boa universidade*”. O Relatório expressa de fato um posicionamento relativo à questão do po-

der presente nos inúmeros textos e artigos de jornal publicados, que antecedem e sucedem a sua divulgação.

A questão do poder na universidade brasileira é aí também balizada no mesmo registro expresso nas seguintes oposições:

- sábios x sabidos;
- orientação acadêmica x orientação sindical;
- poder acadêmico x populismo;
- competência x sindicalistas e participacionistas;
- setor docente qualificado x grande massa de docentes;
- competência x mediocridade.

A novidade, talvez, dos anos 80, seja a da articulação das lideranças intelectuais empenhadas na defesa da competência acadêmica que encontra apoio das sociedades científicas, proposta que se encaminha para a organização de um grupo político composto por aqueles que preocupados em ensinar e pesquisar bem, possam efetivamente propor um projeto para a universidade. Proposta que indica claramente a necessidade de tal grupo chegar ao poder, condição *sine qua non* para realizar o seu projeto de competência. Este posicionamento é indicativo também do debate que vem sendo travado, mais especialmente na última reunião anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência—SBPC, sobre a despolitização da entidade, de um lado, e de outro, a consciência de uma terceira fase, atual, em que a entidade discute as questões da política científica e tecnológica, após haver passado por outras duas, identificadas como a da ciência pura e a da resistência à ditadura militar.

Restaurado o discurso da competência, restaura-se também a postura da desqualificação com que este discurso constrói as figuras da oposição. Esta passa a ser designada por termos como *“esquerda radical”*, *“baixo-clero”*, *“populismo”*, assim como lhe são conferidos atributos como *“mediocridade”*, *“imobilismo”*, *“paranóia”*, *“histeria”* e outros. Nos anos 70 o discurso da competência da então consagrada direita, pelas esquerdas, assumia a postura da desqualificação no mesmo registro ideológico: *“populismo universitário”*, *“categorias de menor expressão cultural”*, *“barbarização”* *“rebaixamento”* e outros. Há referência ainda ao perigo do *“caos”* que caracteriza também o discurso do final dos anos 60, marcado pelas construções, da *“guerrilha universitária”*, *“permissividade”* e *“massificação”*. É curioso



Na França, o início das manifestações dos estudantes, que teriam reflexo em outros países.

lembrar, ainda, que estas construções marcaram parte do debate que se fazia na década de 30, sobre a universidade no Brasil, através da utilização dos termos *"incompetência das massas"* e *"rebaixamento moral"*

"Última chance para as universidades" *"perigo do imobilismo"* *"perigo de submersão no caos"* *"para salvar a universidade"* são expressões reiteradas desse discurso, que aliás tem, como sempre teve, dimensão bem mais abrangente do que nosso debate nacional. Evidência disto é o polêmico livro de Laurent Schwartz: **Para salvar a Universidade**, de 1983 (em edição brasileira de 1984), sobre a questão do ensino e da pesquisa no sistema universitário francês. Interessa destacar especialmente as questões relativas ao exercício do poder nas universidades e as suas repercussões sobre a qualidade do ensino e da pesquisa. Trata-se de um alerta contra a ameaça de politização da universidade e mesmo do Centre National de la Recherche Scientifique—CNRS, que põe em risco não só o ensino como a própria pesquisa. O receio de que especialmente os conselhos científicos das universidades acabem compostos não em função de critérios de competência, mas de critérios sindicais. Constatando que a tendência atual consiste em introduzir muito mais política do que ciência na universidade, alerta para o fato de que, em matéria de pesquisa, a competên-

cia deve sobrelevar a política e o sindicalismo. Onde a competência se mede pela experiência e pela qualidade dos trabalhos e não pela militância sindical. Onde democracia não deve ser sinônimo de mediocridade. O paralelismo com a situação brasileira é, aliás, ressaltado pelo apresentador da edição brasileira do livro, Roque Spencer Maciel de Barros⁽¹⁾, que procura extrair lições para a vida universitária brasileira, *“dadas por um grande matemático que é, ao mesmo tempo, um homem de esquerda, como pretendem sê-lo os sindicalistas e participacionistas da universidade brasileira que a estão levando, de fato, para a completa mediocrização”* Outro paralelismo que pode ser destacado é o da criação da associação *Qualité de la science française* que, temendo que a universidade seja não defendida, mas ameaçada pelas inquietantes propostas dos sindicatos de esquerda, tem por função intervir sem concessão, todas as vezes em que sentir a qualidade abalada.

Enquanto se permanecer no mesmo registro ideológico do discurso da competência, que necessita da desqualificação do outro para a sua própria construção enquanto discurso, que se auto-identifica como o poder acadêmico legítimo e que define o que é qualidade na universidade por oposição à politização medíocre, é desalentador constatar que pouco andamos nos últimos vinte anos. Discurso que parece não se dar conta dos usos políticos do saber, ocupa grande parte dos espaços institucionais e de divulgação existentes, nos últimos dois anos. Fala, repete, insiste e produz a mesma impressão a que se refere Bourdieu, em relação à França, de que essa esquerda (*“não-radical”*) diz e rediz, tudo o que a direita se empenhava em repetir sem conseguir se fazer acreditar.

(1) *Membro do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 62.937/68, Ministério da Educação e Cultura, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Ministério da Fazenda, o GT, que visava “estudar a reforma da Universidade brasileira, visando a sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país”, 2-7-68.*

BIBLIOGRAFIA

- ASSOCIAÇÃO de DOCENTES da UNIVERSIDADE de SÃO PAULO. Subsídios para uma política de ensino superior e pesquisa. *Jornal ADUSP*, (10), fev. 1985. p. 13-15.
- . *A Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo e os anteprojetos de reforma do estatuto e do regimento geral da Universidade*. São Paulo, ADUSP, 1978. (Texto mimeografado).
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL de DOCENTES do ENSINO SUPERIOR. Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira. *Cadernos ANDES*. Juiz de Fora, (2), jul. 1986.
- ANTUNHA, Heládio. *Universidade de São Paulo: fundação e reforma*. São Paulo, CRPE, Estudos e Documentos, vol. 10, 1974.
- BOURDIEU, Pierre. Entrevista. *Folha de S. Paulo*, 15, dez. 1986. p. A-14.
- CARDOSO, Irene. *A Universidade da comunhão paulista*. São Paulo, Cortez, 1982.
- CHAUÍ, Marilena. Sábios e sabidos, uma discussão ociosa. *Folha de S. Paulo*, 22, set. 1985. Folhetim, p. 8-11.
- COMISSÃO de ESTUDOS da SBPC sobre a UNIVERSIDADE. *A Universidade brasileira e o projeto GERES*. *Jornal ADUSP*, (17), mar. 1987.
- CUNHA, Luiz Antonio. *A Universidade Reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Niterói, Universidade Federal Fluminense, 1985. (Tese de Concurso de Professor-Titular, texto mimeografado).
- DUHARCOURT Pierre. Enseignement supérieur et recherche: l'enjeu d'une transformation. *La Pensée*, (254), nov.-dec. 1986.
- DURHAM, Eunice R. A universidade brasileira: os impasses da transformação. *Ciência e Cultura*. São Paulo, 38 (12): 2004-2018, dez. 1986.
- . A Universidade novamente em debate. *Folha de S. Paulo*, 21, nov. 1986. Tendências e Debates, p. 3.
- . A reforma da Universidade. *Revista da Universidade de São Paulo*. São Paulo, (4): 9-42, mar. 1987.
- Editoriais. *O Estado de S. Paulo*, 1978, 1980, 1981. p. 3.
- FERNANDES, Florestan. *Universidade Brasileira: reforma ou revolução*. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.
- FRANCO, Maria Sylvania. Novos e últimos bárbaros. *Folha de S. Paulo*, 28, jun. 1986. Folha ilustrada, p. 64-65.
- GIANNOTTI, J. A. & CHAUÍ, Marilena. Entrevista. *Folha de S. Paulo*, 4, jan. 1987. p. A-21.

- GIANNOTTI, J.A. O mérito do poder e o poder do mérito. *Folha de S. Paulo*, 4, ago. 1985. Folhetim, p. 6-8.
- . A douta incompetência. *Folha de S. Paulo*, 29, set. 1985. Folhetim, p. 4-5.
- . *Universidade em ritmo de barbárie*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- . A Universidade e a crise. *Ciência e Cultura*. São Paulo, 37 (7): 235-244, jul. 1985. Suplemento.
- Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES). Relatório. Brasília, Ministério da Educação, set. 1986. (Texto mimeografado).
- La Nouvelle Vague. *Libération*. Paris. Numéro hors série, jan. 1987.
- LEBRUN, Gérard. Da rentabilidade. *Folha de S. Paulo*, 31, ago. 1986. Tendências e Debates, p. 3.
- MOTA, Carlos Guilherme. O AI-5 e o modelo de exclusão cultural. *O Estado de S. Paulo*, 9, jul. 1978. p. 5.
- SCHWARTZ, Laurent. *Para salvar a Universidade*. São Paulo, EDUSP, 1984.
- SCHWARTZMAN, Simon. O que fazer com a Universidade?. *Ciência e Cultura*, São Paulo, 37 (7): 229-234, jul. 1985. Suplemento.
- . Última chance para as universidades. *Folha de S. Paulo*, 19, out. 1986. Tendências e Debates, p. 3.
- TOURAINÉ, Alain. A situação atual; a ordem em questão; os movimentos sociais paralisados; a crise do ensino. In: TOURAINÉ, A. *Cartas a uma jovem socióloga*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- . O fim das universidades: projeto para uma nova instituição. In: TOURAINÉ, A. *Cartas a uma jovem socióloga*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

FICHA CATALOGRÁFICA

CARDOSO, I.A.R. A Universidade e o poder. *Revista da Universidade de São Paulo*. São Paulo, (6): 59-70, jul./set. 1987.

PELO ENSINO PÚBLICO, LEIGO E GRATUITO

Marta Maria Chagas de Carvalho⁽¹⁾

RESUMO: *O artigo propõe que a laicidade do ensino seja considerada, no contexto do atual processo constituinte, questão decisivamente relevante para a definição do caráter da educação pública, numa sociedade democrática. Com esta finalidade, examina o sentido político que assumiu a defesa da escola leiga, nos anos 30. Em seguida, retoma a questão nos debates constitucionais em curso, criticando a posição da Igreja Católica em favor da destinação de recursos públicos para escolas confessionais.*

ABSTRACT: *The article argues that the question of secularity of education should be considered (in the context of today's constitutional debates) to be of decisive importance for the definition of public education in a democratic society. With this aim in mind, the article examines the political significance of the defence of lay schools in Brazil in the 1930's. It goes on to reconsider the same problem in today's constitutional debates, criticising the Catholic Church's defence of the use of public money for the support of religious schools.*

Em fevereiro de 1934, realiza-se em Fortaleza a VI Conferência Nacional de Educação, promovida pela Associação Brasileira de Educação – A.B.E., fundada no Rio de Janeiro em 1924 por um grupo de intelectuais convictos de que na educação residia a chave para a solução dos problemas brasileiros. A Conferência é palco de conflito acirrado entre os defensores do ensino laico, então sediados na A.B.E., e católicos, aliados a integralistas.

A sessão de 7 de fevereiro chegou a ser suspensa. Notícia um jornal carioca:

“A segunda parte da sessão foi tumultuada devido a haver um dos delegados presentes proposto a adoção do sistema integralista nas escolas cearenses. O salão se achava apinhado de elementos pertencentes à Legião Integralista, de modo que o orador foi entusiasticamente aplaudido por seus correligionários. Um tal ambiente animou o delegado espírito-santense sr. Cyro Vieira, a propor fosse enviado, em forma de apelo, um telegrama à Assembléia Constituinte, solicitando a instituição do ensino religioso obrigatório nas escolas públicas. Etribando-se nos dispositivos do regimento

(1) Professora-assistente-doutora no Departamento de Filosofia e Ciências da Educação da Faculdade de Educação da USP.

interno, manifestaram-se contrários à proposta o sr. Sussekind de Mendonça, da delegação carioca e vários outros. Nessa ocasião, d. Xavier de Mattos, padre beneditino e representante do ministro Washington Pires no Congresso, tomou a palavra para apoiar a proposta por entre as ruidosas manifestações dos elementos integralistas que enchiam as filas de cadeiras destinadas à assistência(. .) Como fosse impossível restabelecer a ordem, o sr. Moreira de Souza suspendeu a sessão” (1)

A intervenção de Sussekind de Mendonça, sustando as pretensões dos proponentes do ensino religioso, desencadeia reação violenta na imprensa cearense alinhada ao integralismo e ao catolicismo. Com a intervenção de Sussekind, escrevia um jornal, *“o comunismo arvorou o seu estandarte rubro na Escola Normal Pedro II”*, sede da Conferência, fazendo emergir *“imundícies precipitadas”* *“detritos pestilenciais”* que jaziam latentes sob *“as águas paradas”* dos debates educacionais.

Edgar Sussekind de Mendonça, um dos fundadores da A.B.E., era membro do Conselho Diretor da associação e um dos signatários do **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. Aos ataques que sofreu da imprensa integralista e católica se contrapuseram inúmeras manifestações de solidariedade de outros órgãos da imprensa, sindicatos e movimentos. Entre elas, uma homenagem promovida pela **Coligação Nacional pró Estado Leigo**, que coordenava as organizações laicistas no País. A homenagem valeu-lhe um atentado de grupos radicais que se afirmaram católicos, sublevados pelo teor do noticiário do jornal **O Nordeste** a respeito do discurso que Sussekind nela teria proferido. Abusando da *“hospitalidade cearense”* derramando *“toda a sua vesânia comunista contra a pessoa divina e adorável de Nosso Senhor Jesus Cristo”* Sussekind era *“um estrangeiro de alma e de nome”* que vinha *“do Sul”* a *“título de pedagogo”* impregnar *“o povo cearense com doutrinas dissolventes”*

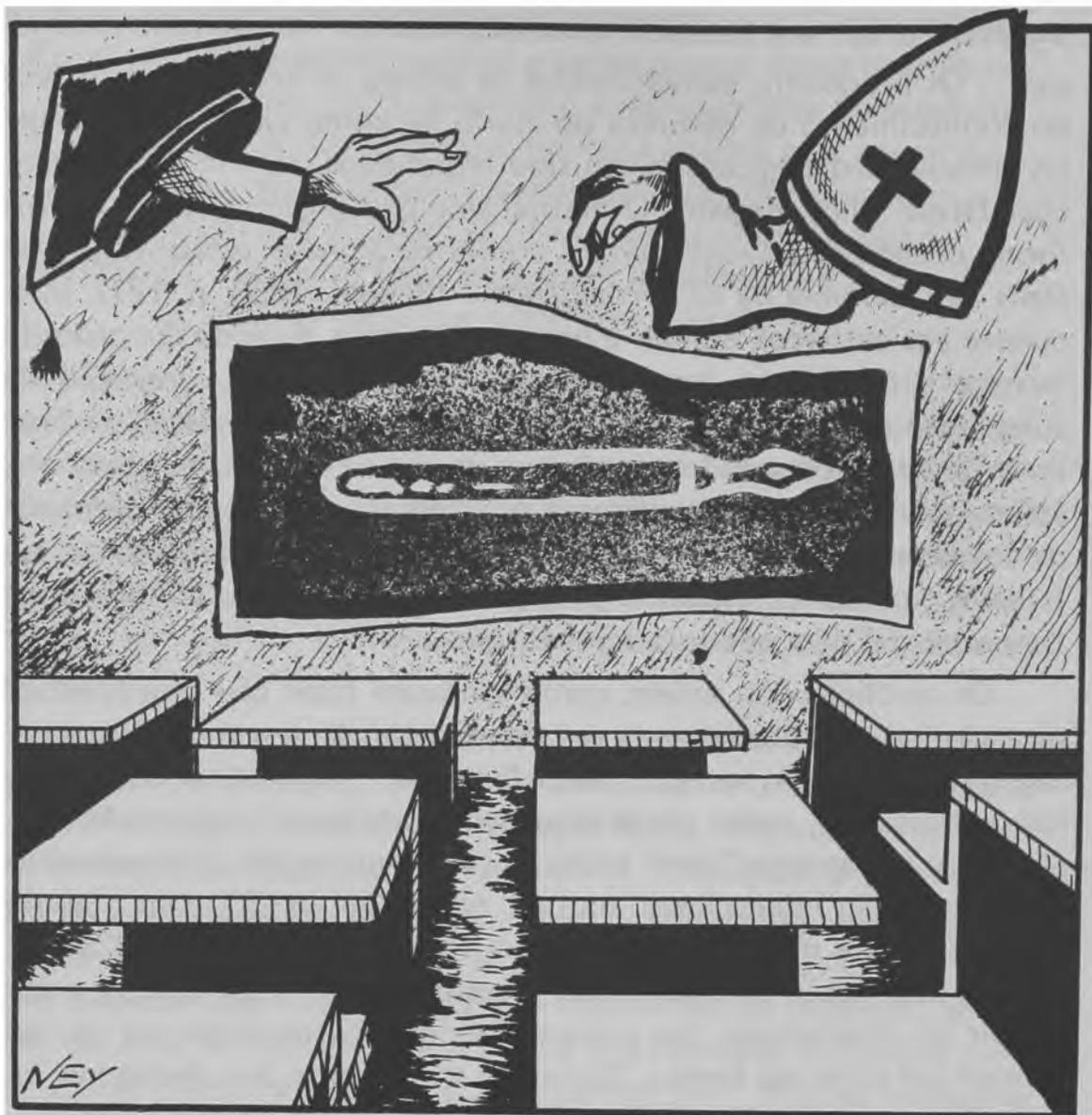
A VI Conferência Nacional de Educação é realizada num momento em que, paralelamente aos debates em torno da Constituição, acirram-se as disputas doutrinárias entre os defensores da chamada *“escola nova”* e os católicos apologistas da *“escola espiritualista reformada”* As *“doutrinas dissolventes”* que **O Nordeste** exorciza de-

(1) As notícias de jornal citadas neste artigo constam da pasta relativa à VI Conferência Nacional de Educação existente nos Arquivos da Associação Brasileira de Educação, no Rio de Janeiro. Os recortes arquivados não identificam o jornal de origem.

signavam o que era batizado pelos católicos de “*naturalismo pedagógico*” Os propósitos escolanovistas de derivar os métodos educativos do conhecimento da natureza do aluno tal como era constituída pelas ciências pedagógicas haviam sido repudiados por Pio XI na Encíclica *Divini Illius Magistri*. O naturalismo pedagógico feria “*o fim e a forma própria da educação cristã, conforme a ordem estabelecida por Deus na economia da sua Providência*” (Schola, 1930, p. 121). Interessava aos católicos moldar a prática educativa, fixando-lhe procedimentos e finalidade. Incomodava-os, especialmente, a rejeição da autoridade do professor na relação com o aluno e a negação do finalismo religioso para todo processo educativo. O ensino religioso era, assim, apenas uma das medidas que a “*escola espiritualista reformada*” avançava. Sua simples introdução nas escolas era, entretanto, suficiente para comprometer o projeto escolanovista naquilo que tinha de inaceitável para os educadores católicos.

Os católicos não foram, como quiseram fazer crer seus adversários, tão indiscriminadamente resistentes às então novas doutrinas pedagógicas. Também os chamados “*liberais*” na maioria dos casos, não endossavam, como alardeavam seus opositores, o chamado “*naturalismo pedagógico*” com todas as suas implicações. O movimento pela renovação educacional contou, na década de 20, com o apoio entusiástico de muitos católicos. Foi somente a partir de 1929, depois da publicação da *Divini Illius Magistri*, que eles começaram a distinguir no emaranhado das propostas escolanovistas o que era ou não compatível com sua crença. Quanto à maior parte dos chamados “*liberais*” estavam mais próximos de seus adversários do que a historiografia educacional tem feito acreditar.

Desde a década de 20 se consolidava, entre os grupos que se contraporiam a partir de 1930 na luta pelo controle do sistema educacional, a crença de que da educação dependia a resolução dos problemas sociais, políticos e econômicos do País. O consenso existente quanto ao poder atribuído à educação, em 20, juntava católicos, positivistas e liberais num projeto cujo denominador comum era a ênfase no papel moralizador da educação. As campanhas de alfabetização desencadeadas por organizações interessadas em reordenar o sistema político através do voto secreto refluíram, em meados da década, cedendo lugar para movimentos em favor do que se entendia por “*educação integral*” Um educador do período, Heitor Lyra da Silva, fundador da A.B.E., considerava a “*instrução pura e simples*” uma “*arma*” que era, “*como toda arma, perigosa*” (Silva, s/d, p. 65). Colocá-



la nas mãos da população requeria medidas que preparassem quem a recebesse para seu adequado manejo. Tais medidas apareciam, para Belisário Penna, higienista-educador, como garantia do *“trabalho metódico, adequado, remunerador e salutar”* de *“disciplina consciente e voluntária e não apenas automática e apavorada”* como também da *“ordem sem necessidade do emprego da força e de medidas restritivas ou supressivas da liberdade”* (Penna, 1968, p. 69).

A proposta de uma *“educação integral”* era uma das respostas políticas ensaiadas por setores da intelectualidade brasileira na redefinição dos esquemas de dominação vigentes. Tratava-se, primordialmente, de estruturar mecanismos que garantissem formas mais modernas de controle nas cidades, que equivalessem ao papel desempenhado pelo coronelismo no campo. A presença cada vez mais sensível

da fábrica na vida dos centros mais populosos, produzindo a seu redor um espaço de concentração de operários e desocupados, fazia com que a educação aparecesse como recurso importante de disciplinarização dos costumes, viabilizando a convivência interclasses no espaço urbano e no tempo da produção/expropriação capitalista. Esta potencialidade da educação era enunciada por Gustavo Lessa que, fazendo analogia da situação do Rio de Janeiro em 1920 com a de Londres no início da industrialização, escrevia:

“Há mais de um século, quando a cidade começou a se industrializar, nela despontaram os mesmos males que hoje vemos afluir ao Rio de Janeiro: miséria em vasta escala, superlotação das habitações, facilidade de contágios em doenças, degradação dos padrões da moralidade. Mas a raça inglesa soube suscitar então os leaders enérgicos que ela tem produzido em todas as emergências, não só religiosos como leigos. Foi-se organizando a resistência, foram-se constituindo inúmeras sociedades privadas para lutar contra a miséria física e moral. Está claro que os males não foram extintos, mas opôs-se à sua violenta invasão a muralha de aço da solidariedade humana. Pode-se dizer que em todo esse movimento coube um papel proeminente à educação. ”
(Lessa, 1930, p. 208).

A formulação ideológica mais disseminada na década de 20 do papel moralizador atribuído à educação deu-se no âmbito do nacionalismo que contamina toda a produção cultural do período. Neste âmbito, o papel da educação é hiperdimensionado: tratava-se de dar forma ao País amorpho, de transformar os habitantes em povo, de vitalizar o organismo nacional, de erradicar a doença e o vício das populações brasileiras, formando corpos vigorosos, produtivos e disciplinados. Propor a educação como *“o grande problema nacional”* — proposta que caracteriza o que Jorge Nagle chamou de *“entusiasmo pela educação”* dos anos 20 — era projeto político autoritário: obra de moldagem do *povo*, matéria este informe e plasmável conforme os desígnios de uma elite que se auto-investia de poder e autoridade para promovê-la.

O consenso quanto ao papel moralizador da educação e à sua propalada importância para o que se entendia como *formação da nacionalidade* só implodiu na década de 30, quando, depois do movimento de outubro, as divergências passaram a ser mais relevantes que as concordâncias, na disputa pelo controle do sistema educacional.

Até então, apenas alguns acidentes de percurso tinham abalado a unidade do movimento, em situações nas quais a educação moral ou o patriotismo preconizados eram traduzidos pelos grupos que o integravam em termos que ameaçavam o consenso existente. É o caso, por exemplo, de diversas investidas que traduziam o patriotismo a ser inseminado nos bancos escolares de modo que ele incorporasse a tradição católica como elemento constitutivo da *alma nacional* a ser nelas encarnada. É o caso também de outras investidas que faziam equivaler educação moral e educação religiosa despertando a indignação dos partidários da *moral leiga*. É o caso, ainda, dos esforços em demonstrar que a educação religiosa era ingrediente do que se receitava como *educação integral*.

É na IV Conferência Nacional de Educação, realizada em dezembro de 1931, que o movimento educacional se fratura. E isto porque o grupo que lançaria o **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**, em 1932, tem então a clara percepção de que o movimento abrigava projetos pedagógicos politicamente inconciliáveis. A presença de Getúlio Vargas e Francisco Campos na Conferência, pedindo aos conferencistas que formulassem “o sentido pedagógico” da Revolução, fornecendo-lhe a “substância” o “conceito” da educação e também a “fórmula mais feliz” da política educacional, é recebida com desconfiança pelo grupo. É que lideranças católicas tinham um lugar de fala privilegiado na Conferência, o que permitiria, segundo Nóbrega da Cunha, que atuassem como “guias” como “orientadores da Assembléia” fixando, pela respeitabilidade de que gozavam, “verdadeiros rumos para os debates em plenário” (Cunha, 1932, p. 23). Responsável por levantar, na Conferência, a questão de ordem a respeito da pertinência de uma resposta a Getúlio Vargas e seu ministro, Nóbrega da Cunha localiza com clareza o sentido político da atuação daquelas lideranças. Diz ele que uma delas, Fernando Magalhães, cujo poder de pressão derivava de ser o presidente da Conferência, além de reitor da Universidade do Rio de Janeiro, traçara em sua fala, na abertura do congresso, uma orientação doutrinária clara e definida:

“educação católica, formação do povo no sentido iniciado pelos jesuítas, para transformar o Brasil em imenso campo de procissão por onde as multidões do futuro, como a gente bugre do passado, transitassem acompanhando, submissamente, alguma nova figura de missionário roto, esquálido, descalço e dilacerado, a caminho de seu destino imortal. ” (Cunha, 1932, p. 70). A fala de Magalhães — o qual a Antropofagia Cultural já recomendara como sobremesa

para os primitivos da nova era — podia ser interpretada como *“a fórmula de uma sugestão destinada a encaminhar a assembléia em linha reta para o ensino religioso, pois querendo esboçar o quadro da evolução brasileira, estabeleceu como ponto inicial da nossa formação de povo a obra da Catequese e indicou a Cruz como único marco para a finalidade dos nossos destinos nacionais”* (Cunha, 1932, p. 67).

A intervenção de Nóbrega da Cunha na IV Conferência é que abre espaço político para o lançamento do **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**, considerado como um dos principais marcos da luta pela escola pública leiga e gratuita no País. Lançado no ano seguinte, é apresentado como a resposta que a Conferência não dera ao governo. Seus desdobramentos são bastante conhecidos. Haverá, a partir dele, dois campos nitidamente diferenciados de luta pelo controle do sistema de ensino. Isto possibilitou que a A.B.E. se constituísse como o principal suporte institucional da luta pelo ensino público leigo e gratuito, garantindo, na Constituição de 1934, a vitória de grande parte de suas propostas. Não a vitória da laicidade do ensino. As pressões reacionárias prevaleceram logrando, inclusive, alijar do meio educacional e da vida política, a partir de 1935, os seus mais intransigentes defensores, como foi o caso de Anísio Teixeira e Edgar Sussekind de Mendonça. Prevaleceram também fazendo com que — com a colaboração de alguns signatários do **Manifesto** já então alinhados ao Estado Novo — se sedimentasse uma memória sobre o movimento educacional nas décadas de 20 e 30 na qual foi descaracterizada a sua dimensão política e minimizada a questão da laicidade da escola. Veja-se, por exemplo, a narrativa de Fernando de Azevedo, elaborada durante o Estado Novo:

“Não se pode, porém, circunscrever o domínio dessas lutas, no terreno pedagógico, a uma discordância ou oposição entre a política escolar da Igreja e a nova política de educação que adotava, como pontos de programa, alguns princípios repelidos por aquela, como a coeducação e a laicidade do ensino. Essas lutas complicaram-se sem dúvida, tornando mais ásperas e acesas, no seu desenvolvimento com o conflito de ideologias, de esquerda e de direita, comunistas e fascistas, que fundaram na Europa, sobre o regime de um partido e em nome de um ideal de classe, raça ou de nação, e que então repercutiu no Brasil mais ou menos violentamente, pela organização e pelas atividades de partidos extremistas. Mas desencadeadas pela ação da Igreja contra algumas

das idéias reformadoras; sacudidas e turvadas pelos choques e doutrinas extremadas, e de tentativas de infiltrações de partidos subversivos, essas campanhas de renovação escolar tiveram, nas suas origens e conservaram, em todo o seu curso, a oposição, que é um fato normal e constante em todas as sociedades, entre novos e velhos, entre tradicionalistas e renovadores, e que, tendo-se mantido larvada ou mal dissimulada, no primeiro momento, se tornou aberta quando surgiram as circunstâncias favoráveis às represálias e às resistências” (Azevedo, 1943, p. 401).

Não cabe aqui discutir o papel político que o discurso da modernização desempenhou e vem desempenhando no País. Cabe apenas, para as finalidades deste artigo, registrar que as afirmações de Fernando de Azevedo — que não são caso isolado — relativizam a importância de episódios como os até aqui relatados, nos quais se evidencia que o confronto entre laicistas e religiosos nas décadas de 20 e 30 era central e tinha, ele próprio, marcado papel político.

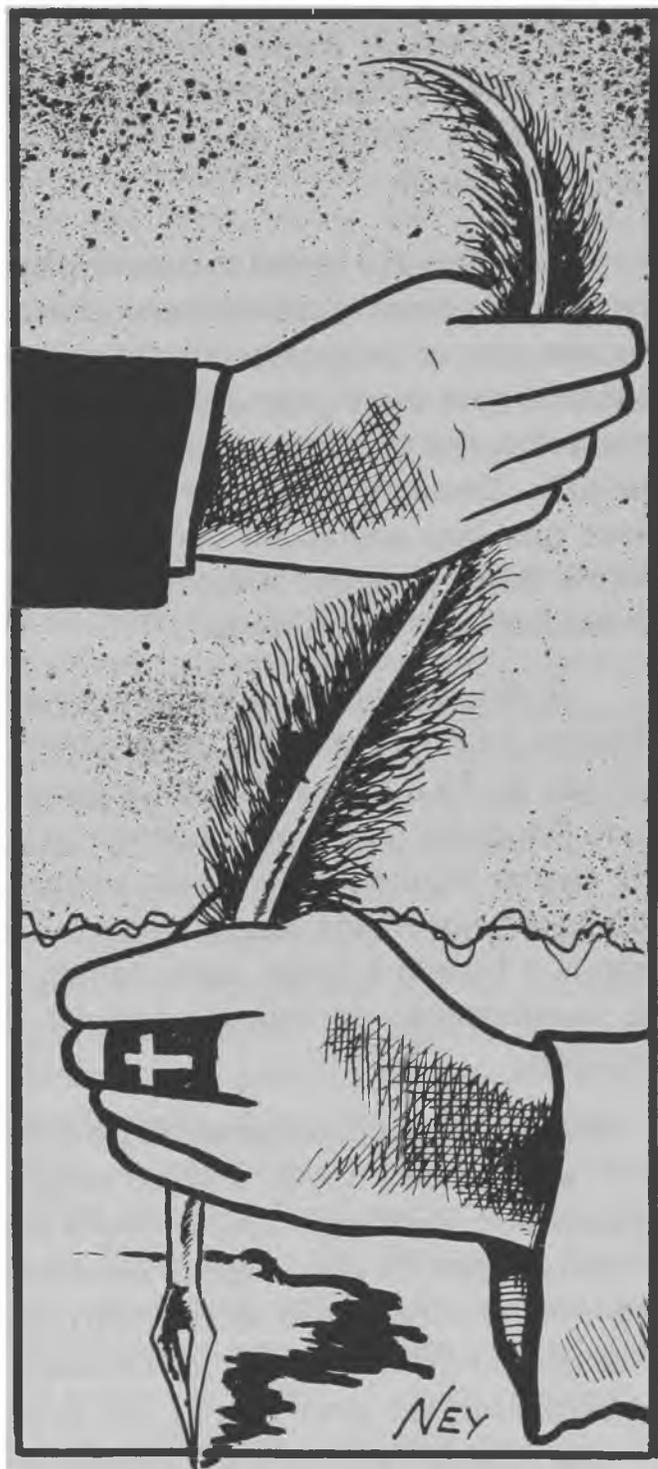
Mais: que pelo menos alguns dos defensores da escola leiga rejeitavam a proposta pedagógica católica enquanto proposta política de regulação das relações humanas na ordem civil.

Hoje, nos debates em torno da elaboração da Carta Constituinte, retorna a questão da laicidade da escola. Associações de profissionais da educação vêm, há alguns anos, defendendo a destinação exclusiva de verbas públicas para escolas públicas e o ensino leigo e gratuito. A elas se juntaram outras entidades e surgiu a proposta de iniciativa popular apresentada pelo Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito que representa, entre outras entidades, a ANDE, a ANDES, a OAB, a SBPC, a CUT a CGT e a UNE. As perspectivas de vitória desta proposta não são, entretanto, animadoras. As pressões contrárias à disseminação da escola pública estão organizadas e poderosas. No anteprojeto do relator da Comissão de Sistematização e nas negociações em andamento no interior da Constituinte prevalece a tese de que uma solução conciliatória é proibir a destinação dos recursos públicos apenas para os estabelecimentos escolares de fins lucrativos. Com isso ficariam amparadas por esses recursos as escolas confessionais, filantrópicas e comunitárias, que não tenham o lucro como finalidade. A pseudo-solução conciliatória tem o apoio da Igreja que não vê, assim, ameaçados os seus objetivos confessionais de lucro espiritual. A medida é mesmo preconizada pela CNBB, que encaminhou proposta de iniciativa popular nestes termos.

Monta-se, portanto, a fórmula que ameaça drenar para fora do sistema público de ensino os já escassos recursos destinados à sua expansão e manutenção. A pressão organizada e agressiva que a Igreja Católica vem aplicando na Constituinte autoriza um grande pessimismo

quanto ao destino das verbas públicas. Sua possível destinação para escolas confessionais traz para o centro do debate a questão da laicidade da escola.

Em artigo recente para a *Folha de S. Paulo*, Florestan Fernandes denuncia o comportamento da Igreja Católica na Constituinte, vendo nele o *"capítulo mais dramático"* da reação organizada contra o movimento pela escola pública, leiga e gratuita: *"Eis aí o que não se esperava. No fim do século a Igreja Católica continua na mesma disposição que a animava nas ruturas com a República e disputa com o Estado uma fatia de recursos públicos que lhe faculta o controle de mente e corações"* Nessa disputa, prossegue, a Igreja Católica revela a sua *"outra face, reacionária e obscurantista, a vocação de ser um império*



dentro do Estado" (*Folha de S. Paulo*, 4/8/87). A denúncia de Florestan, lúcida e autônoma, formula o problema em termos adequados. Não é somente o assalto às verbas públicas que se planeja mas

também um projeto político que se explicita na instrumentalização dos recursos públicos para fins confessionais.

O desenrolar dos acontecimentos traz de volta, assim, a questão da laicidade da escola. A estratégia da Igreja Católica na Constituinte — que, hoje, significa caminho aberto para a consolidação e expansão de iniciativas confessionais não apenas católicas — requer que a defesa da escola leiga ganhe o estatuto de questão decisivamente relevante para a definição do caráter da educação pública numa sociedade democrática.

Nos anos 30, as investidas católicas foram identificadas pelos defensores da escola leiga como propostas de inequívoco sentido político, em que se projetava um determinado modelo de sociedade. Era possível para esses grupos liberais fantasmar, então, um Estado neutro, acima dos conflitos sociais, como o educador de um novo tipo de cidadão. Desta posição é que se indignavam contra o assalto dos católicos que lhes apareciam como a realização acabada do sectarismo. Ainda desta posição, advogavam a neutralidade doutrinária do que entendiam por *“moral leiga”*

A situação, hoje, é bastante diversa. Há apenas alguns anos, os debates educacionais vêm relativizando convicções sedimentadas na década de 70 que exorcizavam inapelavelmente a figura liberal do Estado Educador, com apoio nas teorias reprodutivistas, então em voga. Há apenas alguns anos tem sido mitigado o maniqueísmo, largamente difundido nos meios educacionais durante a mesma década, que contrapôs o Estado à Igreja, constituindo esta como lugar por excelência da manifestação da vontade popular. Moacyr de Góes caracteriza a situação:

“Nos dez anos de exacerbação do Estado autoritário de 1964 (isto é, de 1968 a 1978), a Igreja progressista ofereceu abrigo ao pluralismo ideológico educacional e então se desenhou um esquema maniqueísta da vida: a Igreja representaria a sociedade e o Estado significaria a usurpação da vontade popular. Daí teria nascido a visão de que ao Estado faltaria legitimidade para promover a educação. A escola pública seria, apenas, um aparelho ideológico do Estado e o seu objetivo explícito e competentemente operacionalizável, a reprodução” (Góes, 1986, p. 46).

As investidas da Igreja Católica em favor do ensino confessional surpreendem os educadores, assim, numa situação diametralmente

oposta à da década de 30. As teses que ela avança, contudo, reeditam a estratégia posta a funcionar em 30. Porque a proposta de iniciativa popular encaminhada pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil—CNBB não só pleiteia recursos para escolas confessionais como também envereda pelo campo pedagógico, prescrevendo o ensino religioso em termos similares aos de 20 e 30, como ingrediente indispensável para a “*educação plena*” do indivíduo. Contra tal manifestação de perenidade de propósitos, como poderão reagir os defensores da escola leiga em tempos quando mal acaba de ser redimensionada a desconfiança com relação ao papel do Estado na educação e quando a Igreja Católica colhe os frutos de sua mobilização em favor de causas populares? Em tempos em que a Igreja se impõe como importante aliada para amplos setores de esquerda e como interlocutora do governo nas negociações que vêm definindo o teor da assim chamada *transição democrática*?

Do paralelo com 30 não resulta apenas uma apreciação pessimista da situação atual. O debate educacional dos últimos vinte anos teve o mérito de desnudar dispositivos escolares de reposição das relações de dominação. Teve-o também ao indagar sistematicamente em nome de que interesses um projeto educacional particular se efetiva. Isto significa que, pelo menos, pode-se ter a esperança de não reeditar o mesmo tipo de entusiasmo pela educação que marcou as décadas de 20 e 30. Mas isto é pouco. Principalmente, pela razão de que, não por qualquer entusiasmo conjunturalmente determinado, mas por secular vocação, a Igreja Católica ocupará o espaço que lhe for deixado. É oportuno impedir que o direito e o dever do Estado de garantir, com o recurso à escola pública, leiga e gratuita, uma ordem social pluralista, seja definido na Constituição como dever de subsidiar a proliferação de crenças religiosas. É preciso garantir a exclusividade das verbas públicas para as escolas da rede oficial nos termos da proposta do **Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito**. Fixando um percentual mínimo da receita tributária da União, dos estados e municípios na manutenção e desenvolvimento dos sistemas oficiais de ensino, o artigo 11 desta proposta é medida fundamental para que possa efetivar-se o disposto no artigo 02:

“O ensino público, gratuito e laico em todos os níveis de escolaridade, é direito de todos os cidadãos brasileiros sem distinção de sexo, raça, idade, confissão religiosa, filiação política ou classe social.

§ único — É dever do Estado o provimento em todo o território nacional de vagas em número suficiente para atender a demanda”

Os artigos 18 e 19 da mesma proposta representam um passo importantíssimo para viabilizar uma escola pública que corresponda aos interesses populares:

- *Artigo 18*

“A lei regulamentará a participação da comunidade escolar (professores, estudantes, funcionários e pais), da comunidade científica e das entidades representativas da classe trabalhadora em organismos democraticamente constituídos para a definição e o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal).”

- *Artigo 19*

“A gestão acadêmica, científica, administrativa e financeira de todas as instituições de ensino de todos os níveis e das instituições de pesquisa, além de todos os organismos públicos de financiamento de atividades de pesquisa, extensão, aperfeiçoamento de pessoal docente e desenvolvimento científico e tecnológico deverá ser democrático, conforme critérios públicos e transparentes.”

É através de dispositivos como estes, que incidam sobre a gestão das escolas assegurando a participação popular que é possível, sob a garantia constitucional do direito ao ensino leigo e gratuito, lutar pela construção de uma escola democrática.

BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, Fernando. *A Cultura Brasileira*. Rio de Janeiro, IBGE, 1943.

CUNHA, Nóbrega. *A Revolução e a Educação*. Rio de Janeiro, Oficinas do Diário de Notícias, 1932.

FERNANDES, Florestan. *Educação e Constituição*. *Folha de S. Paulo*, 4, ago. 1987.

GÓES, Moacyr. *Escola Pública: História e Católicos*. In: CUNHA, Luís Antônio, org. *Escola Pública, Escola Particular e a democratização do ensino*. São Paulo, Cortez, 1986.

- LESSA, Gustavo. O Papel dos grupos familiares na Educação. *Schola*. Rio de Janeiro, 1 (7), ago. 1930.
- PENNA, Belisário. Solução de um Problema Vital. In: ALBERTO, Armanda Álvaro et alii. *A Escola regional de Meriti*. Rio de Janeiro, CBPN/INEP, 1968.
- PIO XI. "A Educação cristã da juventude: carta encíclica do Papa Pio XI" *Schola*. Rio de Janeiro, 1 (4), maio 1930.
- SILVA, Heitor Lyra. Discurso. In: OLIVEIRA, C.A. Barbosa de, org. *In Memoriam Heitor Lyra da Silva*. Rio de Janeiro, Mendonça Machado & Cia., s.d.

FICHA CATALOGRÁFICA

CARVALHO, M.M.C. Pelo ensino público, leigo e gratuito. **Revista da Universidade de São Paulo**. São Paulo, (6): 71-83, jul./set. 1987.

UMA POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

José Goldemberg⁽¹⁾

RESUMO: *Impõe-se a formulação de uma política explícita para a educação superior, capaz de enfrentar a atual turbulência das universidades brasileiras. A tendência corporativista de professores, funcionários civis e estudantes, como resposta ao sistema de rígido controle federal, levaram a uma situação na qual os objetivos da educação superior obscureceram-se. Propõe-se o retorno a uma Universidade orientada para o bem público, para a alta qualidade da produção científica e tecnológica e para a diversificação da sua atividade, inclusive para atender as necessidades regionais.*

ABSTRACT: *A strong case is made for the formulation of an explicit policy for higher education capable of facing the present turmoil in Brazilian universities. Rampant corporativism of professors, civil servants and students as a response to a rigid system of federal control has led to a situation in which the basic objectives of higher education have been lost. The return to an University oriented towards the public good, higher quality of the scientific and technological production and a diversification of the type of university according to regional and/or other needs is proposed.*

As universidades brasileiras têm sido recentemente objeto de um severo escrutínio pelos jornais e pela televisão. Assim, enquanto a comunidade acadêmica discute a questão da avaliação, a imprensa se adianta e realiza uma avaliação própria, que oferece ao público.

O problema está em que a tendência da imprensa é acentuar quase que exclusivamente os aspectos negativos. As próprias declarações dos entrevistados são selecionadas e filtradas, oferecendo uma falsa impressão de unanimidade nos ataques e nas críticas. A goteira de um prédio pode merecer maior cobertura do que o resultado inovador de uma pesquisa que mobilizou, durante anos, toda uma equipe de investigadores.

É necessário e urgente uma apresentação mais objetiva do que vem ocorrendo com a educação superior, dissipando o pessimismo que cerca essa área e evitando os riscos de uma desmoralização permanente, que seria certamente injusta.

Vejamos, portanto, quais as dificuldades reais que as universida-

(1) Reitor da Universidade de São Paulo.

des enfrentam e a contribuição que efetivamente têm dado para o desenvolvimento científico, econômico, social e cultural do País.

As universidades brasileiras surgiram apenas na década de 30. São, portanto, muito jovens. Até o século XIX, a metrópole portuguesa e o governo imperial não as acharam necessárias, limitando-se a criar escolas profissionais como as de Direito, Medicina, Engenharia e Minas.

Foi o grande surto de modernização do início do século, associado à industrialização, à imigração europeia e à urbanização, que provocou uma nova concepção de educação e levou a profundas reformas do ensino em todos os níveis. A criação das universidades se insere assim numa transformação global da sociedade e do sistema educacional.

No Paraná, no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais, no Rio de Janeiro e em São Paulo, os intelectuais e os setores das classes dominantes integrados nesse processo de transformação social, propuseram a criação de universidades como parte integrante do projeto modernizante. A criação da USP foi, talvez, o exemplo mais bem-sucedido desse tipo de iniciativa.

A maioria das novas universidades foi criada, portanto, como resposta a desafios locais e assumiu formas diferentes em cada região. Mas, ao mesmo tempo em que essas iniciativas começavam a dar frutos, a vitória da revolução de 30 iniciava uma política centralizadora que alterou profundamente o panorama do ensino superior brasileiro. Menos que criar universidades, o que o Governo Federal se propôs foi regulamentar minuciosamente como elas deveriam ser, iniciando o processo de controle do ensino universitário pelo recém-criado Ministério da Educação.

Impôs-se assim, a todo o Brasil, um modelo único e rígido de universidade, tendência essa que o Estado Novo só veio a fortalecer. As iniciativas locais tiveram que se adaptar ao leito de Procufo da legislação federal, e o Governo Central, controlando todo o ensino, limitou-se a criar uma única universidade: a do Brasil.

O período democrático que se seguiu ao Estado Novo não abateu o centralismo anterior. Ao contrário, acabou por ampliá-lo, pois os Estados passaram a reivindicar que a União se responsabilizasse pela manutenção das universidades criadas pelas iniciativas locais. Estabeleceu-se, assim, um vasto sistema de universidades federais, conce-

bidas todas no mesmo molde, dentro do melhor estilo napoleônico que é tão caro à nossa tradição política. A ampliação do sistema implicou a multiplicação dos controles burocráticos, sufocando a capacidade de adaptação e evolução das próprias universidades. Criou também uma tradição de total dependência em relação ao Governo Federal, ao qual se atribuem todas as culpas, e do qual se exigem todas as soluções, num mecanismo perverso que só faz fortalecer o centralismo autoritário.

A reforma de 68, embora tivesse alterado profundamente a estrutura interna da universidade, não modificou a subordinação do sistema ao Ministério da Educação. Aliás, isso seria mesmo contraditório com a revitalização das tendências centralizadoras do regime autoritário.

A combinação de centralismo e autoritarismo certamente dificultou o encaminhamento de soluções para os grandes problemas que as universidades brasileiras tiveram que enfrentar nas décadas de 60 e 70: a necessidade de ampliar o acesso ao ensino superior e responder ao desafio de uma *universidade de massas*. A transformação necessária para responder às demandas crescentes de uma sociedade em mudança não se colocava como um problema exclusivamente brasileiro. No mundo todo, o movimento estudantil de 1968 deu início a um processo de profunda reformulação do sistema de ensino superior, que resultou em sua ampliação e diferenciação interna.

No Brasil, o atendimento das novas demandas se processou através da manutenção de um modelo único de universidade e, sem que se fizessem os investimentos necessários para a formação dos recursos humanos e a instalação de uma infra-estrutura material adequada, acabou-se por sacrificar a qualidade pela quantidade. A insuficiência e a má aplicação dos recursos públicos, por outro lado, estimularam o crescimento dos estabelecimentos particulares, cuja qualidade jamais foi suficientemente controlada. Dessa forma, a universidade brasileira, que sempre tivera dificuldades em implantar a pesquisa, renovar o ensino e elevar o nível de qualificação do pessoal docente, viu seus problemas multiplicados.

Apesar de tudo isso, forçoso é reconhecer que as universidades brasileiras, enfrentando todas essas dificuldades, realizaram tarefas importantes. Se bem que a qualidade média dos cursos deixa muito a desejar, as universidades conseguiram formar mão-de-obra razoavelmente qualificada, e, inclusive, uma parcela relativamente pequena,

mas altamente significativa, de profissionais, técnicos e cientistas de altíssimo nível. A pesquisa não se generalizou como parte integrante da vida acadêmica, mas os núcleos de pesquisa já existentes se preservaram e muitos outros se constituíram. A produção científica do conjunto dos docentes é, em média, muito pequena, mas não há como negar que o País conta hoje com uma produção científica competitiva ao nível internacional, que é muito maior do que a do passado. A qualificação do pessoal docente é ainda muito baixa, mas as universidades contam com um número crescente de mestres e doutores que receberam treinamento adequado e são capazes de oferecer um ensino de melhor qualidade e realizar pesquisas competentes.

As universidades são, ainda, instituições pouco flexíveis. Mas a atuação da CAPES na pós-graduação, da FINEP do CNPq e da FAPESP no financiamento de pesquisas e de todas elas na concessão de bolsas, abriu canais para o desenvolvimento científico que foram amplamente utilizados pelas universidades.

É verdade que tudo isso indica as deficiências do ensino superior brasileiro. Mas não se justifica uma atitude totalmente pessimista em relação às nossas universidades, muitas das quais são excelentes. Entre essas, não há como não incluir a USP

Há ainda a considerar um outro lado desse processo, que diz respeito à alteração do panorama político dentro das próprias universidades.

A oposição ao regime político autoritário dentro de um sistema altamente centralizado acabou por favorecer a organização de movimentos corporativos: inicialmente, de professores e depois, também de funcionários. Com a liberalização do regime, durante o longo processo de transição, esses movimentos se fortaleceram, pois se constituíram como os únicos instrumentos de luta pela democratização interna da universidade, e pela melhoria das condições de trabalho e de remuneração dos docentes e funcionários.

Esses movimentos, em enfrentamentos sucessivos com o poder Executivo, lograram vitórias expressivas, tanto na liberalização interna das universidades, quanto na obtenção de vantagens salariais e de carreira. Foi em grande parte em função desses movimentos, que nos encontramos hoje, finalmente, numa situação em que o salário dos docentes universitários está, em muitos casos, acima da média do mercado de trabalho. Por outro lado, as verbas de custeio não decresceram em números absolutos, embora o próprio aumento da folha de

pagamento de pessoal tenha provocado uma diminuição relativa. Mas há expectativas fundadas de que esses recursos venham a crescer.

Temos assim, hoje, condições para realizar uma verdadeira reforma da universidade, transformando-a naquilo que ela almeja ser:

um centro de produção de conhecimento relevante e de formação de pessoal qualificado para as tarefas de desenvolvimento do País.

Mas, para isso, é necessário formular uma política clara para o ensino superior brasileiro.

Sem essa formulação política, o corporativismo dos professores e funcionários os levará a exigir sempre mais, sem perceber que já são um grupo altamente privilegiado no funcionalismo público, e que essa situação não pode se prolongar indefinidamente.

É necessário lembrar também que, se o movimento docente conseguiu ganhos expressivos em termos de níveis salariais, mostrou-se singularmente incapaz, em que pese a retórica das assembléias, de mobilizar professores para melhorar a qualidade do ensino ou promover o desenvolvimento da pesquisa. Mas as greves salariais, tendo garantido vantagens significativas no passado, transformaram-se em instrumento privilegiado de luta.

Universidades não são fábricas onde os operários em greve deixam de receber seus salários e precisam, por isso, estar altamente mobilizados para enfrentar os patrões. Nas greves universitárias não há custos nem riscos para os grevistas, sejam eles professores, funcionários, ou alunos. Por isso, multiplicam-se facilmente e a universidade, de greve em greve, se paralisa e se desmoraliza.

Ao contrário do que ocorre nas greves operárias, nas da universidade os prejuízos para a sociedade se verificam apenas a médio e longo prazos. Por essa razão, as demandas não são atendidas em função da pressão decorrente de prejuízos econômicos imediatos e o enfrentamento não se trava nos locais de trabalho, mas nas páginas dos jornais. A luta consiste em conseguir as simpatias da opinião pública e construir uma pressão política sobre os setores da administração responsáveis pelo atendimento das demandas. Sem uma política para o ensino superior, os órgãos governamentais decidem não em função do mérito das reivindicações e dos seus efeitos sobre o sistema de ensino, mas em função dos interesses políticos do momento, e tendo como objetivo retirar o problema das páginas dos jornais.

Isto começou a ocorrer já no Governo Figueiredo, em que o Ministro Ludwig, mais por comodidade do que por convicção, cedeu desnecessariamente às demandas corporativistas para acabar com uma greve que se estendia por meses, destruindo as exigências de qualificação acadêmica para a carreira universitária e permitindo a efetivação de centenas de professores sem preparo adequado.

Há ainda um outro problema, que diz respeito às conseqüências da mobilização grevista para a vida interna das universidades. A generalização das assembléias como mecanismos de decisão alimenta um igualitarismo que é freqüentemente usado pelos professores mais jovens ou menos qualificados como um atalho para o acesso ao poder, sem passar pela formação acadêmica que faz parte das exigências normais de qualquer universidade de bom nível, em qualquer lugar do mundo. Ocorre, então, uma perversão da vida universitária, pois a competência científica e intelectual passa a ser irrelevante no processo de tomada de decisões que afetam o ensino e a pesquisa. Aceito esse igualitarismo, reitores e diretores *comprometidos com suas bases*, são incapazes de usar critérios acadêmicos para decidir sobre questões acadêmicas, e as questões sindicais passam a controlar todo o trabalho universitário.

Como sair deste *atoleiro*?

A única maneira de fazê-lo, a meu ver é recolocar a universidade onde ela sempre deveria estar: como uma instituição a serviço da sociedade, e não apenas dos seus professores e funcionários. As universidades que tiveram sucesso no País, como a Universidade de São Paulo, nunca perderam isto de vista; existem algumas outras universidades com vocações definidas, e até mesmo universidades particulares que têm sucesso realizando seu papel social de formar mão-de-obra qualificada adequadamente.

O objetivo de uma política para o ensino superior é fazer com que as universidades realizem sua vocação e cumpram seu papel social.

A ausência de política, de um lado, desvirtua o movimento docente, exacerbando seu lado corporativo, mas, de outro, ela tem um significado que precisa ser denunciado, pois a ausência de políticas não deixa de ser uma política e, em muitos casos, das mais eficazes. Isto é o que está ocorrendo no País como um todo, em que a inércia e a apatia do Governo em muitas áreas é atribuída à falta de vontade política; enquanto isso, contudo, no mundo real, que é o da atividade

econômica e dos negócios, as coisas estão se processando normalmente, às vezes com avanços significativos das correntes mais retrógradas. O que ocorre no Brasil é que raramente as políticas são explícitas, havendo um verdadeiro conluio para trabalhar com políticas implícitas menos transparentes e menos vulneráveis ao escrutínio público e à crítica.

Só para dar um exemplo fora da área de educação, tomemos o caso das mineradoras e serrarias na região amazônica, que vão avançando inexoravelmente, destruindo a floresta e as culturas indígenas, enquanto se processam discussões intermináveis sobre a política de ocupação da Amazônia.

Na área de educação, o avanço da escola privada, com a facilitação na criação de escolas e a fixação generosa de anuidades está ocorrendo o tempo todo, enquanto se discute com o Ministério da Educação a indissociabilidade do ensino e da pesquisa. Esta discussão acabou se transformando numa manobra diversionária, enquanto outras políticas são implementadas na prática.

A aparente ineficácia do Governo Federal não é fruto apenas do desinteresse ou da incompetência dos ministros nas suas áreas de atuação, mas é parte integrante de uma situação política que promove o livre jogo de interesses privatistas, no qual os mais instrumentados — que são os grupos econômicos — acabam levando a melhor.

Esta é a principal razão pela qual é indispensável a fixação de políticas, única maneira que o Poder Público tem de balizar legitimamente o terreno em que ocorrem as lutas de interesses.

Formular uma política significa, em primeiro lugar, estabelecer objetivos básicos e, em função deles, determinar prioridades. Para o ensino superior, esses objetivos e prioridades incluem:

- a diversificação do sistema;
- a democratização da gestão universitária, especialmente no sentido de garantir que as demandas da sociedade estejam sendo atendidas e que os recursos públicos estejam sendo utilizados de forma criteriosa;
- a promoção da melhoria da qualidade do ensino e do aumento da quantidade e da qualidade da produção científica, atra-

vés de incentivos à pesquisa e do estabelecimento de uma carreira que premeie a competência e a dedicação;

- a descentralização do sistema.

A formulação de uma política significa também propor medidas concretas que permitam realizar os objetivos propostos.

A melhoria da qualidade passa por uma estruturação da carreira docente que promova a qualificação crescente dos professores e pesquisadores. A progressão na carreira — e a remuneração correspondente — deve ser resultado do mérito e da titulação, e não do tempo de serviço, como ocorre atualmente em universidades federais.

Nem todas as instituições de ensino superior podem — nem devem — ser idênticas. Elas precisam definir vocações locais, regionais, ou até nacionais, e devem escolher áreas onde possam atuar com sucesso dentro do contexto social em que estão inseridas. A diversificação é necessária, desejável e urgente, e cabe ao Ministério da Educação dar os primeiros passos nesse sentido.

É preciso reconhecer a legitimidade e a importância de iniciativas nessa direção e estimulá-las sempre que possível. Isso requer a alteração de procedimentos e critérios de credenciamento das instituições de ensino superior e a modificação do próprio Conselho Federal de Educação. A experiência inglesa poderia ser aproveitada no Brasil para rever radicalmente a nossa prática burocrática.

A democratização da universidade exige uma abertura maior dos Conselhos Curadores ou dos Conselhos Universitários a representantes da sociedade civil. A presença de representantes de sindicatos de trabalhadores e patronais é uma forma importante de abertura nesse sentido. Mas esses representantes estão freqüentemente distanciados da realidade universitária e sua contribuição é, por isso, muitas vezes limitada. A inclusão de representantes dos ex-alunos constituiria uma outra forma de abertura, pois permitiria a inclusão, nos órgãos decisórios, de lideranças políticas, artísticas, e profissionais, cuja familiaridade e interesse pela universidade estaria assegurada pela sua vivência na vida acadêmica. Teriam também uma visão crítica da formação que a universidade oferece em termos de sua própria experiência profissional. A representação das associações científicas poderia ser igualmente relevante, especialmente no sentido de assegurar uma avaliação competente da produção científica da universidade.

Democratização significa também o controle do uso dos recursos públicos. Uma forma de fazê-lo é estabelecer algum vínculo, por mais tênue que seja, entre verbas e desempenho; atualmente esta vinculação não existe na prática e há uma verdadeira conspiração entre os burocratas do Ministério da Educação, que desejam conservar o poder de distribuir verbas de forma clientelística, e os reitores e associações de professores que temem uma vinculação do atendimento de suas reivindicações a exigências de desempenho. A ausência de avaliação é inaceitável porque obviamente a sociedade, através do Estado, sustenta a universidade para desempenhar um papel e tem o direito de verificar se este está sendo cumprido e se os recursos públicos estão sendo bem aplicados.

Além disso, o ensino superior, queiram ou não os docentes, é avaliado às vezes por critérios inadequados pelos técnicos do Ministério do Planejamento que alocam as verbas no orçamento público. Para estes técnicos, universidades competem com verbas para ensino primário, transportes, saúde e infra-estrutura. Distorções ou generosidades ocasionais que beneficiam universidades, como tem ocorrido, não vão se manter indefinidamente. Num regime democrático sério e competente, a concessão de recursos adicionais deve estar vinculada à demonstração de que servirão efetivamente para garantir a ampliação do ensino e da pesquisa e a melhoria de sua qualidade.

É notório que a maioria dos ministérios como o Ministério de Ciência e Tecnologia e o de Educação não processam, por comodidade ou expediente político, as demandas que chegam a eles, mas simplesmente os encaminham para a SEPLAN. Dessa forma, as solicitações de verba ultrapassam de muito as disponibilidades do Tesouro. Sem a discussão de prioridades, cabe à SEPLAN apenas a redução global dos montantes, cortando igualmente o necessário e o supérfluo. Só para dar um exemplo, o déficit previsto para 1988 é de 100%, ou seja, para uma receita de 2 trilhões de cruzados as despesas previstas são de 4 trilhões. Este é o problema que aflige agora o Ministério de Ciência e Tecnologia, que tem um orçamento de 1.2 trilhões, e pediu uma suplementação de 3 bilhões em julho de 1987.

A responsabilidade pelo uso de fundos públicos aumenta num regime democrático e isto fatalmente vai ocorrer no Brasil.

O desafio com que nos defrontamos é o de sermos capazes de desenvolver um sistema de ensino superior eficiente, de boa qualidade, que tenha credibilidade junto aos poderes públicos. Um sistema

ineficiente pode ser mantido a custos reduzidos e não há porque canalizar recursos para instituições que não justifiquem investimentos elevados. Se não conseguirmos formar pessoal qualificado e não nos transformarmos em centros de produção científica e inovação tecnológica, essas funções acabarão sendo realizadas por algumas instituições de elite, públicas ou privadas, fora da área de atuação do Ministério da Educação. O sistema educacional, propriamente, se tornará muito semelhante ao de outros países da América Latina, onde universidades de massa atendem às pressões populares, as elites são formadas em outras instituições e a pesquisa se concentra em institutos desligados do ensino.

É por estas razões que um novo diálogo adulto e altivo deve se estabelecer entre o Ministério de Educação e as Universidades, diálogo este onde se acertem critérios para alocação de verbas com destinação transparente. É a falta desta transparência que cria a ilusão de que os recursos para a Educação são infinitos e que encoraja reivindicações às vezes estapafúrdias, como a de subsidiar integralmente refeições para os estudantes e funcionários. Estes subsídios, que montam a dezenas de milhões de cruzados, subtraem recursos para ensino e pesquisa. Apresentado o problema de maneira clara, acho difícil que os professores e até os alunos defendam estes subsídios em prejuízo de outras necessidades de interesse do ensino e da pesquisa.

As universidades deveriam apresentar ao Governo projetos concretos de desenvolvimento próprio que possam ser entendidos pela Sociedade e, recebendo os recursos necessários, devem apresentar os resultados concretos decorrentes da aplicação destes recursos. Não se trata de pedir simplesmente mais verbas — o que todos os órgãos governamentais fazem — mas recursos para fins bem explicitados, mesmo que inteiramente dedicados a assuntos de interesse acadêmico.

Por sua vez, o Ministério deveria se distanciar da alocação direta de verbas, estabelecendo uma Comissão mais ampla onde tenham assento representantes credenciados da sociedade brasileira.

Ao Ministério deveria caber um papel regulador e de tomador de contas, abandonando a tendência estado-novista de um controle direto de todo o funcionamento das Universidades.

Finalmente, o Ministério deveria criar um seminário especial para reitores, a exemplo do que ocorre na Europa, onde o Conselho de Reitores das Universidades do Mercado Comum Europeu prepara os reitores — após sua escolha — para o exercício da função. Com a

efervescência política atual nas Universidades, professores que atingem o cargo de Reitor estão freqüentemente despreparados para as atividades administrativas e financeiras da missão que os espera.

Mais ainda, como reitores não são cargos permanentes e mudam a cada 4 anos, cabe criar um grupo de funcionários — estes sim permanentes — que assumam os encargos administrativos das universidades e que os exerçam com competência. As universidades devem funcionar como os regimes parlamentares da França, Inglaterra, e muitos outros países onde os ministros mudam com freqüência, mas a administração de todo o dia é conduzida de forma apolítica e eficiente por um grupo seletivo de secretários-gerais e outros funcionários.

Um conjunto de medidas como essa pode imprimir uma nova direção às mudanças que hoje ocorrem no sistema universitário de forma caótica, garantindo a utilização mais criteriosa dos recursos públicos, a autonomia das universidades, o controle público do sistema e promovendo aquilo que todos nós desejamos: universidades de alto nível, capazes de criar e transmitir um conhecimento novo que seja relevante para a Nação.

FICHA CATALOGRÁFICA

GOLDEMBERG, J. Uma política para a Educação Superior. Revista da Universidade de São Paulo. São Paulo, (6): 87-97, jul./set. 1987.

AMAZÔNIA BRASILEIRA

Preâmbulo a uma Discussão Antropológica da Questão Indígena

Renate Brigitte Viertler⁽¹⁾

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo elaborar um quadro panorâmico dos principais processos sociais que ocorrem na Amazônia Brasileira. Este referencial é de grande importância para os etnólogos que estudam os pequenos segmentos da sociedade amazônica, representados pelos remanescentes atuais de populações indígenas. Obrigadas a se adaptarem a profundas transformações das suas condições de sobrevivência, as tribos indígenas resistem, sem abrir mão de sua identidade étnica. Ao nível da consciência, os processos sociais emergem sob uma grande variedade de estereótipos que presidem o sentido das relações interétnicas.

ABSTRACT: This article intends to present an overview of the main social processes going on in Brazilian Amazonia. These processes must not be neglected by the ethnologists studying partly integrated Brazilian Indian populations. Indian tribes have been obliged to adapt to strong changes of their general conditions of survival without giving up their ethnic identities. At the conscious level, these macro and micro-social processes emerge as various stereotypes emerging from interethnic inter-relationships.

INTRODUÇÃO

A experiência do trabalho de campo com os remanescentes das populações tribais indígenas do Brasil revela que, por mais mudados que nos apareçam à primeira vista, não podem ser considerados assimilados. Apesar de numerosas concessões, feitas principalmente na esfera de cultura material, da tecnologia, da indumentária, ou padrões alimentares, os grupos tribais brasileiros resistem como entidades étnicas *índias* muito diversificadas.

No caso do Brasil, a *resistência indígena* tem como fundamento um *ethos guerreiro-caçador*. Portanto, difere do sentido *camponês* que permeia a resistência indígena de áreas culturais hispano-americanas.

Em termos conceituais, a *resistência indígena* do índio brasileiro, por vezes, é concebida em termos da concepção de um *campesinato indígena*, proposta que ainda está por ser melhor aprofundada.

(1) Professora-adjunta do Departamento de Ciências Sociais da FFLCH-USP.

Uma coisa é falar de um processo de *acamponesamento* do índio em função da sua adaptação às novas condições de sobrevivência, outra, a de considerá-lo como pertencente a uma cultura *camponesa* engendrando formas específicas de resistência cultural.

Lembremos que a história do Brasil, no seu capítulo relativo à história das relações interétnicas, evidencia que grande número de tribos brasileiras chegou a prestar serviços *de guerra* ao *civilizado dominador*. Mercenários, bons conhecedores dos territórios interiores e das técnicas de sinalização e guerras de emboscada, sabemos de grupos Mundurucu, Bororo, Kayapó que ajudavam na tarefa do massacre e do amansamento de comunidades indígenas hostis.

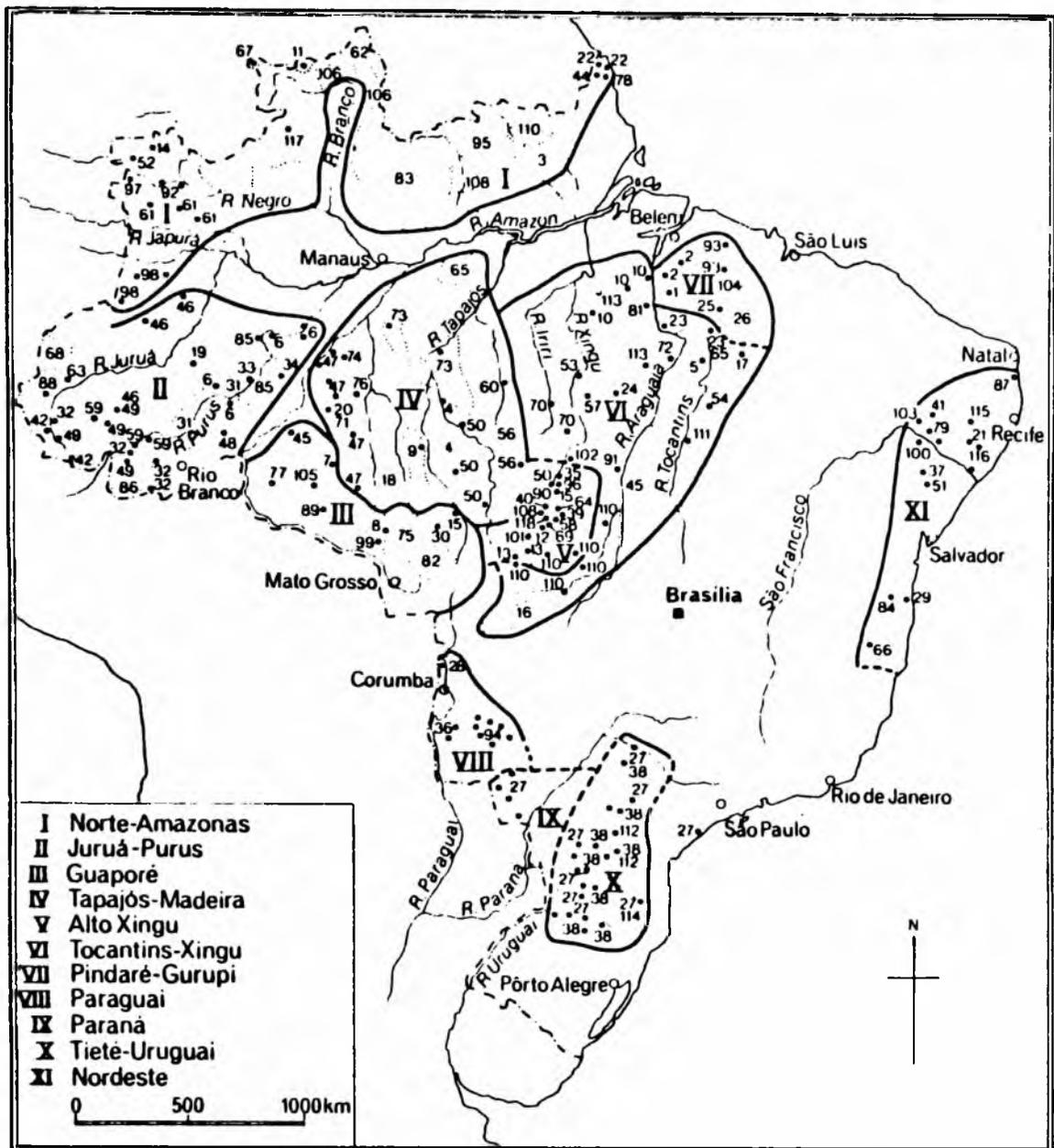
A resistência cultural das tribos brasileiras expressa-se por uma grande variedade de processos sócio-culturais que, no seu conjunto, levaram a

um crescente *enquistamento* dos grupos indígenas, em resposta à expansão das frentes pioneiras brasileiras. Este *enquistamento* ou *fechamento* intensificou-se com a *abertura* desordenada do interior brasileiro, primeiro, pela ocupação do planalto central, com a transferência do Distrito Federal do Rio de Janeiro para Brasília, em Goiás; depois, pela política desenvolvimentista da Amazônia, num esforço econômico de grandes proporções realizado pelo governo brasileiro e grandes empresas nacionais e multinacionais ligadas à agropecuária, à mineração e à especulação de terra.

Dada a grande concentração de tribos indígenas atuais na área correspondente à Amazônia Legal, o quinhão da Amazônia que mais



Fonte: DAVIS, S. *Victims of the miracle. Development and the Indians of Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press, 1977.



Fonte: DAVIS, S. *Victims of the miracle. Development and the Indians of Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press, 1977. p. 8-9.

interessa aos projetos governamentais, estas acabaram sofrendo os impactos deste processo por intermédio da invasão das suas terras tradicionalmente exploradas e da remoção forçada das próprias áreas de moradia.

Frente a estas pressões, as sociedades indígenas brasileiras desenvolveram vários processos de *proteção* e regeneração de suas próprias comunidades.

No caso dos índios Bororo do Mato Grosso, sociedade indígena que venho pesquisando desde 1970, a mágoa da perda de tantos pa-

Map 2. Brazil: Indian groups and culture areas

Key to indigenous groups of Brazil:

1 Amaneyé	31 Jamamadi	61 Makú	91 Tapirapé
2 Anambe	32 Jamináwa	62 Makuxi	92 Tariána
3 Aparai	33 Jaruára	63 Marúbo	93 Tembê
4 Apiaká	34 Júma	64 Matipuhý	94 Terêna
5 Apinayé	35 Jurúna	65 Mawé	95 Tiniyo-Pianokoto
6 Apurinã	36 Kadiwéu	66 Maxakali	96 Trumai
7 Arara	37 Kaimbé	67 Mayongóng	97 Tukána
8 Arikapú	38 Kaingáng	68 Mayoruna	98 Tukúna
9 Aripaktsá	39 Kalapálo	69 Mehinaku	99 Tupari
10 Asurini	40 Kamayurá	70 Menkranotire	100 Tuxá
11 Awake	41 Kambiwá	71 Moretebi	101 Txikão
12 Awéti	42 Kámpa	72 Mudjetire	102 Txukahamae
13 Bakairi	43 Karajá	73 Mundurukú	103 Uamué
14 Baniwa	44 Karipúna	74 Mura	104 Urubú
15 Beço-de-Pau	45 Karitiána	75 Nambikuára	105 Urupá
16 Borôro	46 Katukma	76 Numbiar	106 Wapitxana
17 Canela	47 Kawahib	77 Pakahanova	107 Wanikyana
18 Cinta-Larga	48 Kaxarari	78 Palikúr	108 Waurá
19 Deni	49 Kaxináwa	79 Pankarare	109 Wayána
20 Diarrói	50 Kayabi	80 Pankarani	110 Xavante
21 Fulmó	51 Kiriri	81 Parakanân	111 Xerente
22 Galibi	52 Kobewa	82 Paresi	112 Xetá
23 Gavião	53 Kokraimoro	83 Parukoto- Xarúma	113 Xikrin
24 Gorotire	54 Krahó	84 Pataxó	114 Xoklêng
25 Guajá	55 Krikati	85 Paumari	115 Xukurú
26 Guajajara	56 Kréen-Akarórc	86 Piro	116 Xukurú- Kariri
27 Guarani	57 Kuben-Kran- Kegn	87 Potiguára	117 Yanomamo
28 Guató	58 Kuikúru	88 Poyanáwa	118 Yawalapiti
29 Gueren	59 Kulina	89 Puruborá	
30 Irantxe	60 Kuruáya	90 Suyá	

Source: "Indigenous Groups of Brazil," in W. Dostal (ed.), *The Situation of the Indian in South America* (Geneva, 1972), pp. 434-42.

rentes, efeito do decréscimo populacional acarretado pela incidência de epidemias, faz com que associem o *civilizado* a um ser perigoso e impiedoso. Evitam-se casamentos mistos, principalmente entre homens Bororo e mulheres *civilizadas*; desprestigiam-se os Bororo que *vivem como Barae* ("civilizados") e que não sabem falar a língua dos antigos; retêm as prerrogativas cerimoniais (insígnias de prestígio, títulos de ancestrais, enfeites plumários tradicionais, conhecimento de cantos e mitos) nas mãos dos que *vivem como Boe* (*Bororo verdadeiros*); persistem em padrões de distribuição de alimentos e de outros

recursos materiais segundo valores de uma economia tradicional; enganam e burlam o *civilizado* por ocasião das trocas interétnicas; realizam cerimônias funerárias congregando parentes de muitas aldeias, ocasiões em que os *civilizados* devem total submissão aos chefes cerimoniais Bororo; incutem nas crianças o medo do **Baraedo**; acham-se no direito de enganar os **Barae**, pois estes não cumpriram as suas promessas; e, segundo os mitos, arrependem-se de tê-los criado e de terem-se submetido a seres incontrolláveis e desrespeitosos.

O Bororo quer as posses do *civilizado*, mas não quer ser *civilizado*. O **Baraedo** matou muitos Bororo por causa do “*meriri*” termo que significa *metais preciosos*, o que se explica pela história do contato interétnico iniciado por ocasião da exploração do ouro em Mato Grosso, em 1719. “*Meriri*” também significa *dinheiro*, remédio mágico que tudo pode. E os **Barae**, juntamente com todos os seus bens — o gado bovino, o cavalo, a galinha, o cachorro doméstico, a mandioca, a cana-de-açúcar, o dinheiro, a roupa, os utensílios de ferro — pertencem a um clã Bororo de pouco prestígio social já que, por sua imprevisibilidade, nem o **Baraedo** nem o “*meriri*” que ele tanto procura, podem ser vistos como garantias de benefícios para as comunidades. Em oposição, o prestígio ainda continua associado à generosidade e à partilha dos recursos materiais, decantadas pelas belas *falas* dos grandes homens.

Dada a virulência do processo de ocupação dos territórios indígenas por parte dos *civilizados*, aumenta o ritmo das transformações sofridas pelas sociedades indígenas. O fato de estarem resistindo aos impactos provocados pela expansão da sociedade nacional brasileira não significa que deixem de arcar com graves custos ou dificuldades de reorganização da vida social em suas comunidades.

Torna-se urgente documentar estes processos com o maior rigor etnográfico, embora seja indispensável inserir esta Etnografia num quadro mais geral de processos que valeria a pena considerar no caso, algumas características dos processos sociais que afetam a Amazônia Brasileira, cuja compreensão não poderia prescindir de alguns marcos históricos relativos à sua ocupação.

Sabemos também que a Amazônia, além de índios, é ocupada por contingentes *camponeses*, igualmente submetidos ao impacto de processos de usurpação de terras, mas cuja adaptação se reflete num alto grau de dispersão territorial, ao contrário dos contingentes *índios*.

A condição jurídica do índio brasileiro, os projetos de desenvolvimento econômico afetando territórios indígenas, a representação



política do índio junto ao Estado brasileiro e demais questões correlatas só podem ser devidamente avaliadas quando inseridas no contexto dos complexos processos sociais que afetam a população brasileira. Delineá-los é tarefa por demais difícil, razão pela qual me contentarei em resgatar apenas alguns elementos históricos e sociológicos pertinentes à história da ocupação da Amazônia. Trabalho mais abrangente e profundo sobre o mesmo tema implicaria em uma síntese multi e interdisciplinar que ainda está por ser feita.

CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS SOCIAIS

- *Delimitação e Características Geopolíticas da Amazônia*

“A Bacia Amazônica é o maior sistema hidrográfico do planeta com uma área de 7 milhões de km², que correspondem a 2/5 da América do Sul. Desse total, 4,8 milhões de km² formam a Amazônia brasileira, área que corresponde a 69% do território do país. O perímetro da bacia amazônica abarca as regiões norte, noroeste e sudeste do continente, englobando, além do Brasil, grande parte da Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia. A Amazônia representa 1/5 da disponibilidade mundial de água doce, 20% das reservas florestais do planeta e seu principal reservatório de oxigênio.” (Almeida Mello, 1987)

“Comparativamente aos demais Estados condôminos, o Brasil ocupa uma posição geográfica privilegiada na Bacia Amazônica. O país tem 69% da área total, serve de recipiente para todas as suas águas, controla sua desembocadura no Atlântico e tem limites com os demais países amazônicos, à exceção do Equador. Entretanto, embora represente 3/5 do território nacional, a Amazônia brasileira tem uma população inferior a 8 milhões de residentes (1986), dos quais 1/3 estão concentrados em Belém e Manaus. O extrativismo e a agropecuária são as principais atividades econômicas da região. Os recursos minerais, ainda não totalmente pesquisados, são imensos (ao sul do Pará, a província mineral dos Carajás, a hidroelétrica de Tucuruí). com uma geopolítica interna de valorização do espaço amazônico se articula uma geopolítica externa de projeção continental que tem, como uma de suas metas, a presença brasileira no Caribe e no Pacífico.” (Almeida Mello, 1987)

- *A Ocupação da Amazônia: aspectos históricos*

Num rápido retrocesso histórico, lembremos que a estrutura agrária brasileira sempre se baseou em grandes propriedades, primeiro, à base do trabalho escravo, preponderantemente negro, depois, com base no trabalho livre de imigrantes, mestiços, índios destribalizados e negros libertos.

Para a Coroa Portuguesa, a Amazônia, além de uma vasta área propícia à indústria extrativa, representava uma via importante de acesso a remotas áreas interioranas, que cabia proteger de possíveis invasões por parte de representantes da América Espanhola. Por isto, erigiram-se fortes militares e missões religiosas que não poderiam deixar de interferir sobre os padrões de ocupação territorial dos grupos indígenas da área. Estes, quando não eram dizimados ou demograficamente reduzidos por epidemias trazidas pelos colonizadores, acabavam por se submeter à catequese religiosa e laica, relocar suas comunidades, engajar-se como mão-de-obra em atividades de coleta e perder o controle de vastos territórios de exploração. O desfecho do processo foi a sua crescente dependência econômica em relação ao branco e seu gradativo endividamento junto aos comerciantes, que lhes traziam facas, roupas, sal, cachaça etc., em troca dos produtos coletados⁽¹⁾.

Se o período de 1600 a 1759 correspondeu à expansão portuguesa, a guerras, à catequese militar e religiosa dos indígenas da área, o compreendido entre 1759 e 1840 teve como características principais a expulsão dos jesuítas, a intensificação do extrativismo e a afirmação do poder secular comercial. A área era rica em madeiras, salsaparrilha, guaraná, poaia, caça e pesca, embora o cultivo fosse incipiente⁽²⁾.

(1) *Segundo Galvão, no século XVI, deu-se início a um processo de dizimação das populações indígenas ribeirinhas aos grandes rios da Amazônia, nas várzeas, ocupadas pelos portugueses. Seus remanescentes refugiaram-se em áreas mais inóspitas, as terras firmes, onde, por vezes, chegaram a confederar-se, formando novos aglomerados, contra o intruso civilizado, o que engendrou processos de readaptação recíproca e transculturação entre as culturas tribais de origens históricas, lingüísticas e geográficas muito diversas. Se, em 1900, o Brasil contava com uma população dividida em 230 grupos tribais, a intensificação dos contatos interétnicos e a perda dos territórios tribais chegou a reduzi-los a 87 grupos, em 1950. Os indígenas de algumas regiões tais como o rio Negro e o rio Içana revidaram a estas pressões do civilizado organizando movimentos nativistas desde 1834 (Galvão, 1979, p.30).*

(2) *Em determinado momento da história de suas relações com o branco, os Mundurucu produziam a farinha de mandioca consumida pelos regionais não-índios que, sem condições para fazerem suas próprias roças, obtinham alimento por meio da troca de instrumentos de ferro, artigos manufaturados e outros recursos muito apreciados por estes índios. Tais trocas propiciaram a crescente dependência e o endividamento comercial dos Mundurucu, atrelando-os inclusive às atividades de exploração da borracha. (Murphy, 1960).*

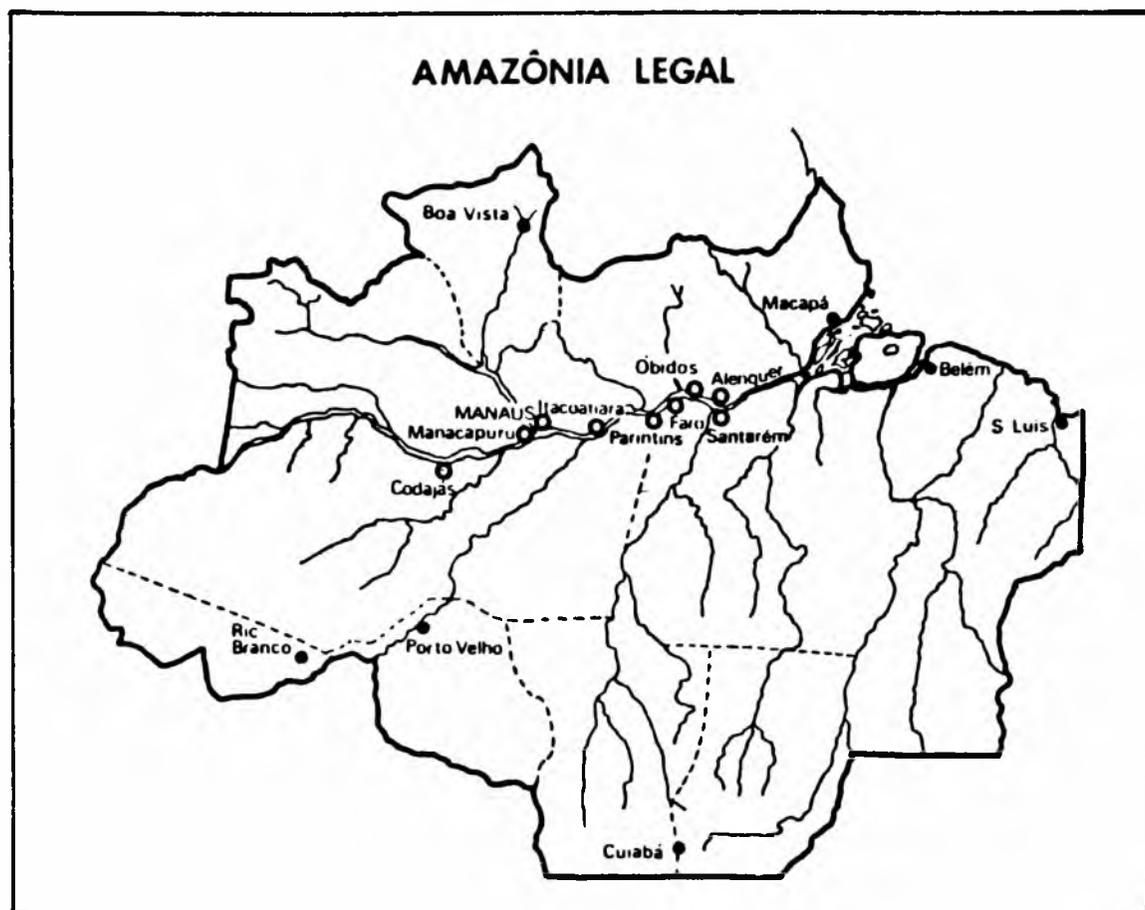
O apogeu do extrativismo deu-se com o **boom** da borracha, no período de 1840 a 1920, quando o trabalho da extração era realizado por algumas populações indígenas e contingentes de nordestinos advindos do Maranhão (Martins, 1981, p. 49). Os efeitos deste processo redundaram na inserção cada vez maior dos indígenas na teia de relações paternalistas com a classe dominante, representada por comerciantes, coronéis e latifundiários. Segundo as observações de MURPHY (1960), o **boom** da borracha deixou marcas indeléveis sobre a vida dos índios Mundurucu, parte dos quais trabalharam em seringais, passando a morar junto aos fornecedores brancos, dispersando as antigas aldeias.

A **Pax** (paz) comercial imposta pelo dominador branco na Amazônia acarretou, além da dispersão de comunidades indígenas, a coexistência de grupos tradicionalmente afastados ou mesmo hostis, alterando, em muito, os seus padrões de sociabilidade, produção e reprodução. Diluíram-se, rapidamente, as formas de organização política tradicionais centradas na guerra, e difundiu-se a prática da submissão a chefes brancos, ou a índios, homens de sua confiança, comprometendo-se, de maneira irreversível, a sua autonomia política.

- *A Situação Atual da Amazônia*

Conforme Martins, o Estatuto da Terra, imposto após o golpe de 1964, sob pressões americanas, visava medidas que modificassem a estrutura fundiária quando ocorressem tensões que pudessem conduzir a revoluções como a cubana (Martins, 1981, p. 95). A grande área, disponível para a remoção e assentamento de camponeses, desalojados pela concentração da propriedade ou removidos de áreas de tensão, era, exatamente, a área que correspondia à Amazônia e a partes do Centro-Oeste, sobretudo Mato Grosso, onde, conseqüentemente, passaram a se concentrar muitos lavradores, posseiros e pequenos proprietários expulsos de outras terras (Martins, 1981, p. 96; 105).

Pouco depois, esta política foi abruptamente alterada, passando a privilegiar não os desprovidos de terras, mas as grandes empresas que, por incentivos fiscais, eram estimuladas à implantação de grandes projetos agropecuários e de empresas mineradoras nacionais e multinacionais. Com isto, exacerbou-se o processo de concentração fundiária, propiciado pela abertura de um sistema rodoviário, visando desenvolver, a partir da década de 70, a região de



Fonte: MATTOS, C.M. *Uma geopolítica Pan-Amazônica*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1980. p. 70.

Altamira. Segundo Almeida Mello, existe uma relação entre esta geopolítica de integração interna de valorização do espaço amazônico, mediada pela implantação do sistema rodoviário, e as estratégias de projeção externa do Brasil, tendo em vista o controle de suas fronteiras. Sob o ponto de vista geopolítico, o Projeto Calha Norte, por exemplo, nada mais é do que uma das estratégias elaboradas pelo Brasil para consolidar o acesso à área da Guiana e do Suriname (área de acesso norte), visando projetar-se externamente em direção ao Caribe.

A rapidez da sua aprovação pela Presidência da República e da sua implementação, apesar das fortes reações das entidades de apoio ao índio e da sociedade civil, preocupadas com os efeitos deletérios desta apressada ocupação militar em área de exploração dos índios Yanomami, deixa entrever que se trata de um esforço governamental e privado de objetivos estratégicos: impedir uma hipotética intervenção soviética que, apropriando-se da questão indígena, pudesse desestabilizar a fronteira brasileira (Santilli, 1987, p. 22). Se a tática da ocupação militar e da defesa de fronteiras só po-

formações, que podem, ou não, redundar em sucesso. “*Nem sempre (ou quase nunca), as políticas de ocupação resultam em desenvolvimento efetivo.*” (Santilli, 1987, p. 6), fato sobejamente constatado, não só pela história de ocupação da Amazônia, mas da de todo o território nacional.

Evidentemente, a rapidez do processo de ocupação e de desenvolvimento empresarial em grande escala exarcebou o número e a violência dos conflitos pela terra, coisa que se refletiu no grande número de decretos presidenciais visando a reforma agrária em áreas de tensão eclodindo em todo o território nacional (Martins, 1981, p. 96-99). E mais do que isso. As tensões sociais de outras partes do País, causadas pelo acentuado processo de concentração fundiária afetando o Brasil como um todo, instigou novas correntes migratórias do Sul e do Sudeste brasileiros em direção à Amazônia Ocidental, e do Nordeste, para a Amazônia Oriental (Martins, 1981, p. 119). Imagine-se as dificuldades de ajustamentos recíprocos entre representantes de áreas culturais, classes sociais e origens étnicas em nome de projetos de colonização e de desenvolvimento promulgados por um Estado autoritário que, desprovido de recursos, optou por liberar a Amazônia à ocupação dos interesses empresariais nacionais e multinacionais. Tal opção, apesar de todas as tensões sociais que acarretou para os camponeses e os indígenas, obedeceu à lógica do Estado:

- 1º) garantiu a ocupação humana de uma imensa área, de grande importância geopolítica, mesmo que a custos sociais altos e indesejáveis;
- 2º) propiciou a garantia da implantação de insumos mínimos que pudessem garantir o abastecimento de contingentes humanos de áreas interioranas muito isoladas, junto a fronteiras e outros pontos estratégicos do território nacional, visando assegurar a integridade do território nacional e a expansão das zonas de influência brasileira no continente sul-americano.

- *Camponeses e Índios: um destino comum?*

De acordo com José de Souza Martins, especialista no estudo da realidade agrária brasileira, poderíamos imaginar uma trajetória social comum entre *posseiros* (camponeses) e *índios* brasileiros da Amazônia Brasileira, tendo em vista uma dinâmica social típica,

característica não só à região amazônica, mas a todo o território brasileiro.

Esta lógica baseia-se nos efeitos sociais acarretados pela renda fundiária, redundando numa lógica de concentração de terras e de expulsão sistemática de camponeses e índios das terras que ocupam. As frentes *pioneiras*, expressão de processos de incorporação de novas regiões pela economia de mercado, associadas a empresas agropecuárias, mineradoras, imobiliárias, comerciais etc., consideram a terra como mercadoria. Já nas frentes de *expansão*, representadas por contingentes humanos ainda não-integrados nas frentes *pioneiras*, a vida econômica não está baseada primordialmente nas relações com o mercado. Há uma dinâmica de interdependência entre as frentes de expansão e as frentes pioneiras, já que o fornecimento de excedentes produzidos pelas frentes de expansão só assumem valor de troca na economia de mercado. Camponeses e índios brasileiros ocupam áreas que correspondem a *frentes de expansão*, bem como a áreas de interesse geopolítico, subordinados ao Estado, que podem, ou não, implicar em interesses econômicos. Quando são de interesse econômico, na medida em que ocupam terras devolutas e terras tribais, camponeses e índios são frequentemente atingidos por *frentes pioneiras* que, apropriando-se da terra, expulsam os seus ocupantes (Martins, 1975, p. 43-50).

“Posseiros e índios desejam a ocupação e o usufruto da terra, não a sua propriedade enquanto mercadoria. Contudo o posseiro é produto da expansão do capital, o índio não o é; o posseiro pode ser indenizado pelo seu trabalho, como um dos recursos para removê-lo da terra pretendida pela fazenda ou empresa. o índio não pode. A terra é sagrada, nela se baseia a organização tribal” (Martins, 1981, p. 117)⁽¹⁾

A partir desta perspectiva, o índio constitui um entrave aos desdobramentos históricos da lógica da renda fundiária, já que, incidindo sobre as frentes de expansão, acaba gerando tensões entre estas e as sociedades indígenas (Martins, 1975, p. 47). Desta forma, o camponês está fadado a disputar com o índio a terra necessária para ele, membro da frente de expansão, e para o índio, indis-

(1) Segundo a legislação brasileira, as terras tribais são propriedade da União, enquanto os índios detêm a sua posse e usufruto. Por esta razão, cabe ao governo federal providenciar as garantias da integridade destas terras indígenas por meio da decretação, delimitação e demarcação de reservas destinadas à ocupação e exploração dos índios.

pensável à manutenção de um patrimônio fundiário que garanta poder permanecer “*fora*” do mundo capitalista civilizado, cujos valores ele, veemente, rejeita.

Do ponto de vista da mobilidade física e social, o camponês é, antes de mais nada, um *nômade*, deslocando-se rapidamente de uma para outra área do território nacional, para trabalhar como mão-de-obra barata em fazendas ou empresas e cultivar um pequeno pedaço de terra. Com o cultivo, visa a sobrevivência de si mesmo e de sua família, além da venda de excedentes comerciáveis para a compra de recursos indispensáveis, endividando-se e submetendo-se, pelo voto, a chefes políticos locais ou regionais, por vezes, pelo mero direito de morar em um pequeno pedaço de terra (Martins, 1981, p. 45; 47).

O mesmo não ocorre com o índio. Este podia locomover-se mais livremente antes do controle estatal instaurado por meio das *reservas*, administradas por chefes de Postos Indígenas e missionários que, encarregados de zelar pelo seu funcionamento interno e pela integridade física dos índios, seus *tutelados* (vide adiante a seção: O Índio e o Estado), passaram a interferir nos padrões de mobilidade espontâneos de índios e comunidades indígenas inteiras.

Em inícios deste século, registraram-se numerosas migrações espontâneas por parte de grupos indígenas, por vezes geradas por decisões internas, por vezes, decorrência da pressão exercida por colonos, lavradores, garimpeiros, criadores de gado e pequenos proprietários. Tais migrações remontam ao século XVI, quando grandes contingentes Tupinambá migraram para o Norte do País, para, em seguida, embrenhar-se nas áreas interioranas mais afastadas, inacessíveis ao *civilizado*, geralmente áreas de *terra firme*, junto a cabeceiras de rios. Com isso, houve a redistribuição espacial dos grupos, grande redução demográfica e profundas transformações sócio-culturais (reaglutinação por intermédio de novas alianças e aculturação intertribal) em áreas de *terra firme*, geralmente menos bem aquinhoadas em termos de solos cultiváveis do que aquelas que tradicionalmente lhes era dado explorar.

O avanço desordenado das frentes de expansão, fruto da concentração fundiária na zona litorânea, exacerbou as tensões entre índios e *civilizados*. A construção de ferrovias e linhas telegráficas, visando a abertura de áreas do Brasil interiorano, incidia em territórios de ocupação de indígenas que reagiam violentamente. A

exacerbação das tensões levou à fundação do Serviço de Proteção aos Índios e à criação das primeiras reservas indígenas pelo marechal Rondon, representante do governo federal. Garantir a integridade das populações tribais naquele momento (segundo o lema "*morrer, se preciso for, matar (o índio) nunca!*") significava atribuir-se o direito, por parte do Estado, em interferir nos destinos e nas terras dos grupos indígenas brasileiros, em nome de valores humanitários reiterados pela população urbana da época. Segundo a visão positivista deste humanitarismo, os índios deveriam ser sistematicamente atraídos, pacificados e ensinados a integrar-se como mão-de-obra na sociedade nacional. Por outro lado, algumas destas *terras* indígenas, ao se subordinarem ao governo federal, acabaram por assumir importância estratégica para o Estado brasileiro ao mesmo tempo em que a sua salvaguarda, implicando na proteção dos seus ocupantes, as comunidades indígenas, passaram a desfrutar de uma política ideal de cunho protecionista, internacionalmente muito elogiada. Infelizmente, tal política acabou sendo desvirtuada, pois o antigo Serviço de Proteção ao Índio—S.P.I., posteriormente substituído pela Fundação Nacional do Índio—FUNAI, acabou por vender ou mesmo considerar como *territórios vazios, não-ocupados por índios* numerosas glebas, quando se tratava de fazer acordo com grandes empresas, projetos tecnocráticos e latifundiários de grande influência regional. O processo atual de avanço das frentes civilizadas é tão rápido que torna inútil qualquer tentativa efetiva de proteção das reservas mutiladas por rodovias, cercas e demais modalidades de invasão.

Segundo Cardoso de Oliveira, os Postos Indígenas, sediados nas reservas Terena e Tukano, teriam propiciado condições de resistência à assimilação destas duas tribos, já integradas na estrutura sócio-econômica regional (Cardoso de Oliveira, 1978, p. 26-27). A atuação dos Postos teria possibilitado a *regeneração* das condições demográficas necessárias à continuidade de formas de aliança tradicionais. Trata-se pois de influência favorável à manutenção dos padrões culturais indígenas. Segundo nossas próprias observações entre os índios Bororo, cobrindo um período que vai de 1970 a 1986, os Postos bem como as missões chegaram, por diversas vezes, a dificultar ajustes migratórios tradicionais dos Bororo. Indispensáveis à preservação da dinâmica da vida tradicional desta tribo, as flutuações, em termos de migrações temporárias ou mesmo-mudanças de uma para outra aldeia da mesma tribo, devem ser autorizadas pelos

chefes de Posto e pelos missionários, mormente quando envolvem deslocamentos para centros civilizados. Desta perspectiva, também ocorrem adaptações por *supressão* dos padrões indígenas tradicionais.

Conforme as pressões externas sobre as reservas indígenas, os Postos podem adquirir o caráter de *refúgios*, garantindo os mínimos vitais à sociabilidade tradicional indígena. O índio, por encontrar barreiras sociais, não poderia diluir-se no mundo dos *civilizados*. Quando deseja integrar-se, o faz de forma seletiva, desenvolve estratégias próprias ainda pouco estudadas pelos antropólogos. Embora tenham emergido lideranças indígenas em nível regional e nacional por influência da Igreja, constata-se uma grande defasagem entre as concepções dos jovens líderes indígenas, que vivem *fora* das suas comunidades de origem, e as dos chefes comunitários, os *velhos*, que conduzem os processos políticos ao nível local. As lideranças *jovens* utilizam estilos e imagens da oratória muito mais *civilizadas* do que *indígenas*. Expressam a adaptação, por parte do índio, às instituições políticas e religiosas da sociedade brasileira, que o transformam num *índio* genérico, o meio de barganhar pela proteção oficial, claramente estabelecida por lei.

O camponês, apesar de desfrutar de uma situação jurídica muito indefinida e encontrar-se como "*anomalia, como pessoa que está numa situação provisória.*" (Martins, 1981, p. 105) está, em termos culturais, muito mais *dentro* do sistema do que o índio, por sua vez, aquinhado com uma legislação mais definida. É que o camponês, quando perde as suas terras, perde apenas as suas condições de trabalho e os frutos da energia nelas dispendidos, visando o seu sustento e o de sua família. Diferentemente do índio, o camponês pode regenerar o seu modo de vida com relativa facilidade em qualquer outro pedaço de terra, que corresponda aos mínimos de produtividade. Isto porque, integrado nos padrões culturais, sociais e tecnológicos predominantes, o camponês pode regenerar as suas formas de sociabilidade, vigentes na maior parte das áreas rurais brasileiras, e baseadas nos mesmos padrões de clientelismo, coronelismo e compadrio, cultivado à base de uma tecnologia rudimentar e um catolicismo rústico.

Já o índio, quando desalojado e removido de suas terras, considera-se desvinculado de sua própria condição de existência física e espiritual, um perdedor de um *si mesmo*, indissolavelmente ligado

às terras. Nelas, dormem os ossos dos seus ancestrais que regeneram os recursos que alimentam, embelezam e dignificam a convivência dos vivos. Daí a resistência à remoção, a luta pela manutenção das reservas e o empenho em recriar, modificar e viabilizar os padrões culturais mais importantes dos grupos, gerando um fluxo cultural *justaposto* – mas nunca *dentro* – da história cultural do dominador *civilizado*.

O índio, apesar de atrelado aos avanços e recuos das frentes de expansão e sujeito à superexploração⁽¹⁾, considera-se ligado a uma tradição pré-colombiana muito específica, irreduzível e imorredoura. Esta, metamorfoseada por aparências históricas inovadoras, continua resguardando o núcleo da sua auto-imagem, base dos seus movimentos de resistência e de suas reivindicações. Em vez de migrar, como o camponês, o índio *enquista-se* nas terras comunitárias que lhe restaram nas reservas junto aos Postos e às missões, oficialmente encarregados de zelar por seus interesses. Eis uma tarefa difícil de ser cumprida, face aos impactos das *frentes de expansão* e das influências mais deletérias dos interesses empresariais.

O *enquistamento* visa garantir a persistência de comunidades indígenas *ocupantes de terras invendáveis*, o que, como não poderia deixar de ser, as torna um evidente obstáculo aos avanços da sociedade nacional. A pacificação, sedentarização e intensificação do cultivo impostas por meio das *reservas* a sociedades indígenas, tradicionalmente guerreiras, sazonalmente migrantes, nem sempre redundaram no aumento das suas chances de sobrevivência, segundo GALVÃO (1979). É necessário lembrar também que este processo de *enquistamento* ou *fechamento* já é fruto da reação dos efeitos negativos do contato interétnico. Antes da interferência do *civilizado*, presume-se que tenha ocorrido maior número de flutuações populacionais, migrações sazonárias e deslocamentos espontâneos entre aldeias e regiões diversas, propiciados por incursões guerreiras, atividades de caça e de coleta etc. Com a intrusão do dominador, as populações indígenas foram compelidas a novas formas de ocupação do espaço e a ritmos de trabalho diversos. E, dos grupos tribais que lograram sobreviver na nova ordem, exigiu-se

(1) Segundo Martins, na troca desigual, "um índio que mais vende do que compra... produz o lucro extraordinário próprio da situação de superexploração, recebendo pelo produto do seu trabalho mercadorias cujo valor é menor do que o valor que criou... essa lógica perversa do capital atenua o impacto da mercadoria e do mercado nos grupos tribais, ao mesmo tempo que os obriga a recriarem suas condições de subsistência segundo suas próprias tradições, ainda que adaptadas" (Martins, 1986, p. 28).

formas profundas e rápidas de transformação sem que, com isto, deixassem de persistir certas atividades, geralmente de cunho ritual, modificações, por vezes, exacerbadas de padrões cerimoniais indígenas tradicionais. Mesmo as culturas indígenas menos isoladas são apenas *parcialmente* integradas, embora, sob o ponto de vista econômico e político estejam se abastecendo, cada vez mais, com recursos materiais e tecnológicos *de fora*, comprados a dinheiro ou trocados nos núcleos de ocupação civilizada⁽¹⁾.

A dinâmica das relações entre *civilizados* e *índios* não pode ser reduzida à dinâmica das relações entre classes sociais. Bonfil concebe-a como uma relação dialética entre culturas indígenas e nacionais (Bonfil, 1981, p. 97), e, Cardoso de Oliveira, como sistemas de “*fricção interétnica*”⁽²⁾. razão pela qual, segundo as circunstâncias, apesar de sua *pobreza*, compartilhada enquanto classe de explorados, camponeses e índios podem vir a opor-se uns aos outros, deixando, assim, de ter um destino comum.

O ÍNDIO E O ESTADO

Segundo a Constituição, o índio não pode exercer todos os seus direitos de cidadão. Na medida em que dispõe de uma capacidade jurídica apenas *relativa*, necessita de um tutor, que deve zelar pelos

(1) *Os estudos sistemáticos de Posey entre os Kayapó e os demais ecólogos culturais que trabalharam na Amazônia Brasileira, principalmente Gross, revelam a importância assumida por determinadas tradições culturais em especial, de cunho cerimonial, para as condições de sobrevivência das comunidades indígenas da atualidade. Trata-se, na verdade, de outros modos de produção, que, além de gerarem satisfação ética e estética, se justapõem ao sistema de produção do dominador, o sistema de produção capitalista. Segundo nos demonstram os estudos recentes feitos na Amazônia, a capacidade de suporte destes modos de produção tradicionais de natureza tribal envolve um sofisticado planejamento espaço-temporal das atividades de produção, da política demográfica das formas de ocupação do espaço físico visando a obtenção de recursos diversificados espalhados pelos territórios indígenas. A sofisticação destas técnicas adaptativas aos seus respectivos microambientes é totalmente ignorada pelos administradores civilizados o que, acrescido das invasões das reservas, inviabiliza a manutenção da dinâmica de abastecimento tradicional, dolorosamente interceptada por perdas territoriais e pela imposição de novos padrões de trabalho.*

(2) *A concepção de “fricção interétnica” seria o equivalente etnológico à concepção sociológica de “luta de classes” (Cardoso de Oliveira, 1978, p. 85). (...) “Como os fins tendem a ser contraditórios (pela própria natureza do ‘sistema interétnico’), podemos dizer que — pelo menos em determinados momentos — a sobrevivência indígena, bem como sua integração regional, será função da não articulação dos regionais com referência a seus próprios fins” (Cardoso de Oliveira, 1978, p. 89). Associada à idéia de “sistema interétnico” está a de “potencial de integração”, idéia esta do autor que se assemelha à de “potencial de adaptação”, muito trabalhada pelos ecólogos culturais (Sahlins, 1966).*

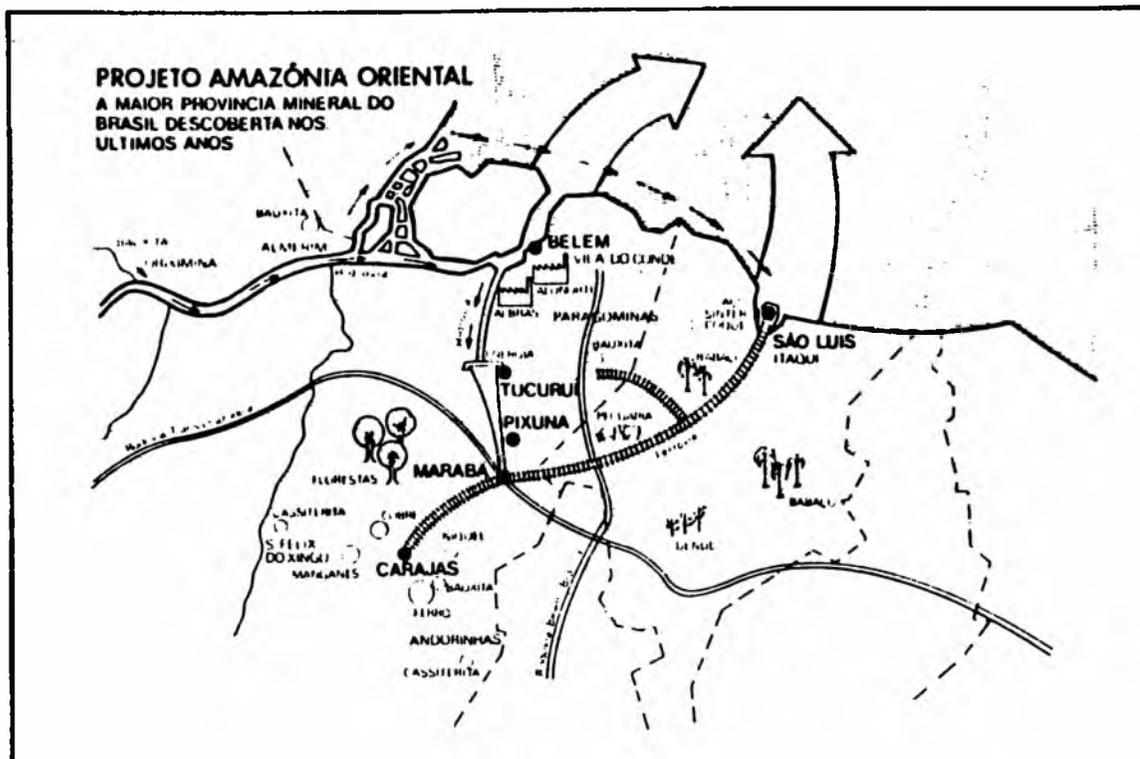
seus interesses. A tutela do índio cabe a representantes autorizados pelo Estado, os integrantes da FUNAI, e a certas ordens religiosas por ele determinadas, que mantêm missões nas zonas interioranas do Brasil.

Os interesses do índio foram considerados relevantes apenas durante o período inicial de existência do Serviço de Proteção ao Índio—S.P.I., ao tempo em que era vivo o marechal Rondon, o seu fundador. Após 1930, dado o pouco prestígio de Rondon junto ao governo Vargas, o S.P.I., por falta de verbas, deixou de corresponder às expectativas, primando pela corrupção, pelo que acabou tendo que ser extinto. Em 1967, foi substituído pela Fundação Nacional do Índio—FUNAI, que logo tentou restabelecer a credibilidade do órgão com a criação de diversos parques, em áreas ocupadas por grupos tribais. Contudo, esta política durou pouco para ser substituída por outra, que visava integrar os índios, do modo mais rápido possível, como mão-de-obra para uma tarefa nacional gigantesca: a abertura e o desenvolvimento da Amazônia (Davis, 1977, p. 56). Reintroduzida a *renda indígena*, que havia causado fortes críticas durante os últimos anos de existência do S.P.I., exigiu-se o trabalho forçado dos índios para o Posto, sem que estes se beneficiassem dos lucros. Auspiciada pela própria FUNAI, a *renda* visava transformar os Postos em empresas lucrativas, com o objetivo de pagar funcionários, projetos agropecuários desenvolvidos em qualquer área indígena, em coordenação com o programa de abertura de estradas, que exigia a rápida contatção, pacificação e remoção de tribos hostis (Davis, 1977, p. 57-58).

Apesar de toda a legislação favorável ao índio, a prática confirma que, nos momentos críticos, a FUNAI tende a se omitir nos assuntos que interessam ao índio, seja por ordem de instâncias oficiais *superiores*, tal como o Conselho de Segurança Nacional, seja por pressões bem organizadas de latifundiários e grandes empresários.

A omissão da FUNAI vai contra os interesses dos seus tutelados, os indígenas, razão pela qual as entidades de apoio ao índio brasileiro têm se empenhado em cobrar constantemente, aos seus representantes, os deveres decorrentes da tutela.

Segundo Dallari, as riquezas do subsolo brasileiro interessam principalmente a empresas estrangeiras, favorecidas pelo complexo militar-tecnocrático, que decide os destinos do País, contando com a anuência da própria FUNAI (Dallari, 1985, p. 56-57). Esta prática governamental contradiz a própria Constituição e o Estatuto do Índio.



Fonte: MATTOS, C.M. *Uma geopolítica Pan-Amazônica*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1980. p. 111.

dio, que asseguram aos indígenas a posse permanente das terras que ocupam, além do usufruto exclusivo de todas as riquezas nelas existentes. A regularização jurídica destes grandes projetos de mineração é feita pela Cia. Vale do Rio Doce Navegação—DOCENAVE, todos acolhidos pela FUNAI. A documentação é fornecida com incrível rapidez, padrão inusitado para quem é obrigado a sujeitar-se à morosa burocracia da FUNAI.

A política indigenista oficial preconiza, portanto, uma defesa imaginária das *culturas* indígenas, metáfora muito usada nos discursos oficiais, ao mesmo tempo em que desmantela, de forma irreversível, os cenários obrigatórios destas *culturas*:

as terras e os delicados ecossistemas regionais e locais que as afetam, profundamente lesados, se não, destruídos pelo avanço desordenado das frentes pioneiras e das frentes de expansão.

No caso da mineração, os avanços das frentes deixam rastros irrecuperáveis. Longe de se limitarem a causar distúrbios bióticos e ecológicos graves, provocados por desmatamento e cultivo intensivo predatórios, as frentes de mineração representam a própria sentença de morte das terras que, profundamente trabalhadas pelas máquinas, não poderão regenerar a sua cobertura vegetal nem a fauna que dela depende.

Do mesmo modo, a construção das grandes hidrelétricas, que inundam amplos territórios, tradicionalmente ocupados pelas populações indígenas, associada à mineração intensiva, tornam extremamente penosas as novas condições de sobrevivência dos índios que, removidos compulsoriamente de suas terras de origem, poderão ou não lograr suportar os impactos das doenças e da desorganização social, invariavelmente associados a tais práticas de interferência governamental.

A CONSCIÊNCIA DO PROCESSO

- *Imagens e Estereótipos do Índio Brasileiro*

Segundo Cardoso de Oliveira, os índios são alvo de vários estereótipos elaborados em função do desconhecimento da realidade que vivem. São vistos como *bons, ingênuos*, posição que, inspirando-se na literatura romântica brasileira, caracteriza a imagem do índio por parte do homem das cidades. Já para o homem rural, ele é *perigoso, ruim*, em função das constantes tensões em que vive com os representantes de determinadas sociedades tribais (Cardoso de Oliveira, 1978, p. 65-72).

Nas cidades, apesar das campanhas de esclarecimento quanto aos problemas do índio, apoiadas pelos meios de comunicação de massa, pouco se consegue em termos de pressões reais sobre as autoridades governamentais, já que os impactos mais deletérios sobre os índios são desencadeados por grupos econômicos regionais, pouco controláveis pelo governo central (Cardoso de Oliveira, 1978, p. 69).

Em áreas interioranas como o Mato Grosso, por exemplo, mais próximas dos focos de tensão entre latifundiários, posseiros e índios, os mesmos meios de comunicação, em especial o rádio e o jornal, são utilizados para desencadear campanhas *contra* os índios. O objetivo é expulsar os *poucos* remanescentes indígenas, que *não trabalham* as terras tão vastas e tão boas das reservas, já que, geralmente, são menos erodidas e depredadas do que as do *civilizado*. Este argumento reflete a "*mentalidade estatística*" (Cardoso de Oliveira, 1978, p. 71), realçando a grande quantidade de *civilizados* sem terras e tantas terras ocupadas por tão poucos índios. Outro argumento que instiga à agressão e à violência locais contra os índios é o de que seria necessário aumentar a produtividade para obter lucros o mais rápido possível, para que possam

funcionar as empresas estabelecidas em áreas tidas como *vazias* mas que, na verdade, constituem territórios de exploração do índio, conforme a "*mentalidade empresarial*" (Cardoso de Oliveira, 1978, p. 73). E, mais do que isto, os índios devem pagar, e realmente o fazem, por meio da *renda indígena*, reinstaurada pela FUNAI, pelos benefícios que recebem do governo. Fica patente, portanto, que a política indigenista oficial do governo brasileiro inspira seus argumentos numa mentalidade própria aos detentores das grandes empresas.

O problema mais sério é que estes estereótipos são sistematicamente regenerados pelo processo de socialização informal e formal das crianças brasileiras. Pertencer ou não a uma família de advogados, residente em São Paulo, de grandes empresários ou posseiros, na Amazônia, é um ponto de partida decisivo para o processo de desenvolvimento por parte da criança *civilizada* de atitudes frente aos estímulos sociais associados ao índio:

- a convivência imaginária, representada por filmes, campanhas televisionadas, livros didáticos e de recreação, dias de comemoração ao índio celebrados nas escolas;
- ou
- à convivência real, representada por vivências de relações interétnicas mais ou menos tensas.

– *O Índio nos livros didáticos*

Nos livros didáticos oficiais, adotados em toda a rede de ensino público, o índio aparece como um índio genérico, embora as ilustrações correspondam a traços culturais de cultura Tupi. Nada se diz a respeito de eventuais diferenças lingüísticas e culturais, negando-se assim a sua grande variedade cultural. Esta só poderia ser transmitida às crianças se não fosse dificultado falar dos diversos *espaços* físicos – portanto, terras – e diversas histórias de relações com o branco – portanto, agressões, massacres e violências – responsáveis por tais diferenças culturais⁽¹⁾

(1) Quando tive a oportunidade de participar de um programa de televisão destinado a um público infantil, não me foi permitido mencionar que os índios atuais tivessem problemas de terras, já que o interesse era divulgar diferenças culturais de costumes exóticos, rotinas diárias e formas de vida religiosa. A proibição tinha vindo do governador do Estado de São Paulo, o sr. Paulo Maluf.

– *A história do Brasil e o Índio*

Nos livros de história do Brasil, o personagem *Índio* aparece apenas nas primeiras páginas, quando oferece alimentos e assiste à primeira missa católica com os portugueses, que haviam vindo com o descobridor destas terras do *pau-brasil*, Pedro Álvares Cabral. Nas páginas subseqüentes, *Índio* desaparece. Não é de se estranhar pois, que, quando chegam às nossas universidades, os estudantes não deixem de perguntar: “*Mas estes índios aí, de que você tanto fala, estes. Bororo? Eles já não acabaram?*”

– *O Índio na literatura infantil*

A literatura infantil brasileira ligada ao índio também tende a privilegiar mitos e lendas, que, *adaptados* ao pequeno público, são muito bem ilustradas sob ponto de vista estético, nem sempre correspondendo a desenhos fiéis à realidade etnográfica. A interpretação de mitos, se já é difícil para especialistas adultos, acaba gerando estereótipos nas crianças não-indígenas, em função do caráter bizarro e incompreensível das histórias demasiado desligadas das suas experiências de vida. Por que esta predileção por mitos se, em nossas escolas, também não nos valeríamos de trechos densos e sofisticados do Velho ou do Novo Testamento (adaptados aos *catecismos* quando destinados aos jovens) para falar de nossa própria sociedade? Acredito que a ênfase em mitos realça uma intenção de *alheamento* da criança em relação ao índio. Procurar ver no índio expressões *míticas* ou *estéticas* constitui, na verdade, uma forma de relegá-lo ao artístico, ao imaginário, em suma, ao *exótico*, ao que está *fora* de nossas vidas e que pouco nos atinge⁽¹⁾.

(1) Segundo Martins, “o desconhecimento da vida e da realidade do camponês, e sobretudo da história dos camponeses, leva a uma superestimação dos misticismos e ao desconhecimento das formas peculiares do seu materialismo” (Martins, 1981, p. 31). Ao meu ver, o mesmo acontece com o índio que, pouco conhecido, dá margem a especulações de caráter mítico e místico. Segundo os trabalhos de antropólogos inspirados pela *Ecologia Cultural*, tais misticismos e credências são, na verdade, “representações estereotipadas” de formas de conhecimento e de práticas que correspondem a padrões adaptativos indispensáveis à sobrevivência física, material e moral dos indígenas. Além disto, se mito não é história pois, no caso do índio, esta última se inscreve não só em tradições orais mas também em práticas sociais (tecnologia, cerimonialismo etc.), associar o índio ao mito é associá-lo a uma não-verdade histórica para a criança não-indígena.

– A Igreja e o Índio

Também a Igreja brasileira, por parte dos adeptos da doutrina tradicional, não deixa de contribuir para uma imagem do índio estereotipada pelo *sofrimento*, imprescindível à sua redenção, à imitação de Cristo, "*Agnus Dei*", que teve de ser imolado para alcançar o seu lugar junto ao Pai celestial. Justifica-se pois o sofrimento dos indígenas como inevitavelmente ligado à lógica do mito cristão.

Em suma, *estético* ou *repelente*, *ingênuo* ou *perigoso*, *indolente* ou *sofredor*, tais estereótipos nos retratam sempre um índio genérico, concepção esta profundamente arraigada à consciência que tem o *civilizado* de alguém *fora e distante*, razão pela qual não importa desprovê-lo, efetivamente, dos seus mínimos vitais e sociais. Este caráter genérico do índio também permeia toda a legislação brasileira que, apesar de inspirada em valores humanísticos visando protegê-lo, não logrou impedir que ele fosse expoliado do seu tempo e do seu espaço reais, imprescindíveis à sua regeneração, em termos dignos, pela política indigenista oficial dos últimos cinquenta anos.

● *Imagens e Estereótipos do "Civilizado" Brasileiro*

As imagens construídas pelos índios em torno do *civilizado* ou *branco* também são genéricas. Nas comunidades indígenas, os conhecedores das tradições, os *velhos*, inserem-no em relatos míticos que, de maneira geral, tendem a ressaltar dois pontos:

- primeiro, que o *civilizado* foi criado por eles próprios, criatura ambígua e incontrolável que acabou tendo que ser afastada para longe;
- segundo, que o *civilizado* é dotado de poderes mágicos desmesurados, já que traz consigo artefatos sofisticados, dinheiro, armas de fogo, cachaça forte, além de difundir *feitiços* (doenças) mortais.

Dados estes poderes imensos, o *civilizado* pode roubar muita terra, parentes e a própria *auto-estima* do índio, tornando-o um *pobre*, sem o apoio tradicional de numerosos parentes, sem mulheres para casar, sujeito à sedução dos recursos materiais *estranhos* que não consegue produzir.

A atribuição de poderes mágicos ao *branco* decorre do desconhecimento, por parte dos indígenas, dos padrões culturais de nos-

sa sociedade. Ao ver dos *velhos*, a dinâmica de nossa sociedade é incompreensível e absurda, pelos efeitos destrutivos que acarreta, o que se pode perceber a partir do desabafo de um *velho* Bororo, Mano Kurireu, da missão salesiana de Sangradouro, que me dizia:

*“Vocês, ‘civilizados’ não têm respeito por nada,
não têm lei, nem religião!”*

Coincidentemente este é o mesmo desabafo dos primeiros portugueses que, obrigados a conviver com os *estranhos* Tupinambá da costa brasileira, no século XVI, de que dependiam para obter a mão-de-obra necessária à extração do *pau-brasil* e conseguir os alimentos, diziam tratar-se de “*selvagens*” que não tinham “*nem fé, nem lei, nem rei*” O desconhecimento recíproco de grupos humanos forçados ao contato engendra temores, por sua vez canalizados, sob a forma de atribuição recíproca de qualidades mágicas e místicas dos agentes sociais envolvidos.

Esta concepção de um *civilizado* magicamente poderoso, até hoje sustentada pelos sábios tribais, diverge daquela que têm os jovens líderes indígenas da União das Nações Indígenas—UNI que, apesar de não conhecerem em maior profundidade suas culturas de origem, pelo fato de viverem nas cidades como Brasília, Cuiabá e São Paulo, defendem a preservação das diversas *identidades étnicas*, isto é, seus direitos sociais em continuar vivendo, de acordo com padrões culturais próprios, não-*civilizados*, vistos como simples *roupa* para defender seus próprios interesses. Apesar da diferença de objetivos, os jovens líderes indígenas usam imagens, metáforas e estereótipos fortemente inspirados na oratória política do *civilizado*⁽¹⁾

Nos idiomas indígenas, geralmente, ocorre um rótulo lingüístico único para denotar todo e qualquer representante do mundo *civilizado*, seja ele de origem urbana, rural, nacional ou estrangeira.

(1) *Em seu depoimento do Folhetim de 3 de maio de 1981, p. 5, o índio Marcos Terena, fundador e atual presidente da União das Nações Indígenas, fala a certa altura: “ o índio não é um elemento econômico. Ele não produz, mas tem capacidade para aprender a fazer isso” (grifo da autora). Ora, o índio sempre produziu, só que dentro de um padrão de trabalho e um sistema econômico tradicionais, que não visam o lucro. Mais adiante, o jovem índio Terena continua: “Lá na aldeia não temos lendas, só credíces. ” fica patente a conotação pejorativa dispensada às lendas e credíces, que, afinal, nunca deixaram de existir nas comunidades locais. Por vezes podem tornar-se cada vez mais sigilosas, mas nunca deixaram de ter importância, já que constituem recursos indispensáveis à preservação daquele mínimo de tradições, necessário à resistência, frente aos impactos culturais, materiais e espirituais do civilizado.*

Por vezes, como entre os índios Bororo, pode ser feita uma diferenciação de categorias à base de características raciais tais como a cor da pele. Representantes da FUNAI, religiosos, políticos, assistentes, enfermeiros, comerciantes e pesquisadores, apesar de comportamentos sociais diversos quando estão em contato com as comunidades indígenas, são vistos como tendo sempre um único objetivo: burlar o índio com falsas promessas e mentiras, tirar-lhe o pouco de terras, enfeites tradicionais, mitos, danças e cantos que lhe restam por meio de fotos, fitas e filmes, posteriormente vendidos nas grandes cidades, tornando rico (*enricando*) o *civilizado* e empobrecendo o índio, o verdadeiro dono de todas estas riquezas.

A encarnação do máximo de expolição possível é associada aos *paulistas*, donos efetivos das maiores glebas do Interior do Brasil e associados ao grande capital, personagens igualmente temidos pelos camponeses⁽¹⁾

Imaginemos agora a experiência de uma *civilizada antropóloga paulista*, vivida entre os Bororo do Mato Grosso, em 1986. As dificuldades de entrada na reserva foram muito grandes pois, tanto para os índios quanto para os próprios *civilizados*, representantes locais da FUNAI, o *antropólogo* é, antes de mais nada, um preguiçoso, porque não trabalha na roça para comer. É também um perigoso *explorador*, um *ladrão* das riquezas culturais do índio que, como todo bom *civilizado*, só vai pensar em trocá-las por dinheiro. O *antropólogo* tem dinheiro pois, se não o tivesse, não poderia ter vindo de tão longe, carregado de tantas coisas e tão cheio de saúde. Se ele tem dinheiro é porque logrou acumulá-lo de forma indevida:

- primeiro, porque vendeu riquezas culturais que não lhe pertenciam, mas sim, ao índio;
- segundo, porque, ao permitir-se tal liberdade, deixou de dar o dinheiro e os imensos benefícios obtidos pela venda destas riquezas àquele que as criou, o índio.

Em suma, quem acumula dinheiro só pode ser mau, e a acumulação de bens e dinheiro, representada pelo "*civilizado antropólogo*", evidencia que este, além de mau e "*rico*", não é amigo do "*índio*", "*pobre*" (Martins, 1986).

(1) Segundo Martins, a *besta-fera*, um personagem do Apocalipse, é associada ao dinheiro que, segundo o *posseiro amazônico*, possui um caráter perverso e demoníaco, um inimigo, que representa a opressão política e a perda da liberdade (Martins, 1981, p. 132; 135).

Ser amigo não é ter, mas dar riquezas (Clastres, 1977), característica dos verdadeiros chefes, dominadores, que sabiam corresponder às infundáveis cobranças dos seus súditos. Tais cobranças (trazer barcos, construir pontes e estradas, obter um caminhão, organizar muito dinheiro etc.) representam um ônus financeiro insuportável para antropólogos e entidades de apoio que não puderem contar com a disponibilidade constante de vultosas somas de dinheiro. Isto se torna desastroso para a continuidade de projetos de pesquisa alternativa, desengajados daqueles auspiciados por entidades financeiras tais como o Banco Mundial dos EUA que, por meio de grandes somas de dinheiro, desenvolve projetos de interferência junto às comunidades indígenas, que contam com todo o apoio da política indigenista oficial (Viertler, 1987).

A barganha pelo dinheiro instaura um forte faciocismo dentro das aldeias indígenas, entre as diversas comunidades de mesma tribo e entre diversas etnias indígenas junto à FUNAI, à Igreja, a entidades de apoio e aos próprios pesquisadores. Este processo interfere, cada vez mais, conforme o grupo tribal esteja mais ou menos isolado, nas condições de realização de pesquisas de campo, já que o antropólogo se vê na obrigação constante de participar ativamente na vivência de graves problemas econômicos e políticos que se abatem sobre as comunidades em que se encontra. É evidente que, por maior que seja o seu envolvimento pessoal, isto em pouco afeta a virulência de processos sociais que, de certa forma, refletem o faciocismo existente entre os próprios representantes da sociedade nacional brasileira.

Dentro da conjuntura atual de problemas que envolvem as populações indígenas da Amazônia Brasileira, só me resta perguntar:

- Qual o futuro destas populações que nas as submeta à corrupção desenfreada, à *besta-fera* tão temida porque consegue tudo o que quer, inclusive arrancar dos velhos os seus segredos mais caros?
- Que tipo de dados o antropólogo logra coletar em tais circunstâncias? Tratar-se-ia de valores e práticas sociais ainda plenos de sentido e de afetividade, ou estaremos lidando com *dados-mercadorias*, que sabemos, por vezes, inventados pelos índios, visando barganhar a obtenção de recursos materiais trazidos pelo pesquisador?

- E, finalmente, o que representa esta nossa Antropologia Social e Cultural neste contexto?

Nota-se que as *identidades étnicas*, na medida em que retratam o fluxo de criação cultural constante que uma população indígena é obrigada a desenvolver para lograr adaptar-se a inovações do seu ambiente de vida, são muitas vezes construídas por meio de elementos sociais e materiais não-indígenas, embora a intenção última seja sempre a de garantir um modo de vida alternativo à do *civilizado*. Estas criações culturais sofreram, em muito, pressões advindas da indústria da cultura e dos meios de comunicação de massa, tais como livros, jornais, o rádio, a televisão⁽¹⁾. Se admitirmos a crescente dependência dos grupos indígenas em relação ao civilizado, não estaríamos tratando aqui de *subsistemas* ou *part-societies* da sociedade brasileira? Em caso afirmativo, tais *etnias indígenas* exigiriam novos métodos de pesquisa e outras estratégias de reflexão, não-contidas nos modelos antropológicos desenvolvidos no Brasil. Ao meu ver, tais *subsistemas* só poderiam ser bem estudados se, ao lado das técnicas consagradamente antropológicas (observação participante, estudos de comunidade, elaboração de microssistemas, estruturas de parentesco, sistemas de valores etc.) houver avanços à base de propostas de pesquisa inter e multidisciplinar. Sem isto, seria difícil desenvolver quaisquer cogitações sobre prognósticos, favoráveis ou não, em termos de sua eventual adaptabilidade às novas condições de sobrevivência. As pesquisas inter e multidisciplinares estão em florescimento entre os *brazilianists* norte-americanos, exímios conhecedores da diversidade de situações humanas que configura o mosaico amazônico, estratégia que, infelizmente, ainda não logrou infiltrar-se nos meios acadêmicos brasileiros.

(1) Atualmente, os índios Bororo reivindicam para si os direitos de venda de imagens e gravações de suas tradições culturais, em resposta ao aumento de equipes de civilizados ligados às indústrias da cultura e aos meios de comunicação de massa (gravadoras, filmadoras, equipes de televisão, jornais etc.).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA MELLO, L.I. Projeto de Pesquisa: a geopolítica do Brasil e a Bacia Amazônica. São Paulo, 1987. (Texto datilografado).
- BONFIL, G. Do indigenismo da revolução à antropologia crítica. In: JUNQUEIRA, C. & CARVALHO, E.A., org. *Antropologia e Indigenismo na América Latina*. São Paulo, Cortez, 1981.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, R. *A sociologia do Brasil Indígena*. Rio de Janeiro, Editora Universidade de Brasília/Tempo Brasileiro, 1978.
- CLASTRES, P. *Society against the state*. New York, Mole, 1977.
- DALLARI, D.A. Minérios, índios e (in)dependência: In: *A questão da mineração em Terra Indígena. Cadernos da Comissão Pró-Índio/SP*, (4), 1985.
- DAVIS, S. *Victims of the miracle: development and the indians of Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press, 1977.
- GALVÃO, E. The encounter of tribal and national societies in the Brazilian Amazon. In: MARGOLIS, M.L. & CARTER, W.E., ed. *Brazil: anthropological perspectives: essays in honor of Charles Wagley*. New York, Columbia University Press, 1979.
- MARTINS, J.S. *Capitalismo e tradicionalismo*. São Paulo, Pioneira, 1975.
- . *Os Camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1981.
- . *Não há terra para plantar neste verão*. Petrópolis, Vozes, 1986.
- MURPHY, R. *Headhunter's heritage*. Berkeley, University of California, 1960.
- SAHLINS, M. A cultura e o meio ambiente: o estudo da ecologia cultural. In: Sol Tax, org. *Panorama da Antropologia*. São Paulo, Fundo de Cultura, 1966.
- SANTILLI, M. *Projeto calha norte: leitura comentada da exposição de motivos*. São Paulo, 1987. (Texto datilografado).
- VIERTLER, R.B. Córrego Grande revisitada. *Revista da Universidade de São Paulo*, (4): 119-42, mar. 1987.
- WORLD BANK. Economic development and tribal peoples: human ecologic considerations. Washington, The Office of Environmental Affairs, July. 1981.

FICHA CATALOGRÁFICA

VIERTLER, R.B. Amazônia Brasileira: preâmbulo a uma discussão antropológica da questão indígena. *Revista da Universidade de São Paulo*. São Paulo, (6): 98-126, jul./set. 1987.

CONSTITUINTE – BRASIL

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Quem é quem na Constituinte.* Uma análise sócio-política dos partidos e deputados. São Paulo, OESP-MALTESE, 1987.

Embora sem exageros, penso que não é demais reconhecer que as Ciências Sociais, no Brasil, vêm progressivamente acelerando o seu desenvolvimento nas últimas décadas. Há pelo menos dois sinais dessa vitalidade:

- 1º) o grande número de teses acadêmicas, de boa qualidade, que, anualmente, são defendidas nos principais centros de pós-graduação da área no País;
- 2º) o enorme volume e o caráter grandemente inovador dos trabalhos que, com persistente continuidade, vêm sendo produzidos pelos principais centros autônomos de pesquisa.

É evidente que tudo isto indica uma tendência positiva. No entanto, não há por que deixar de reconhecer, também, que todo esse desenvolvimento ainda não permitiu, por exemplo, que, tal como ocorre nos principais centros de pesquisa dos Estados Unidos e da Europa, as Ciências Sociais, entre nós, ajudem claramente a sociedade a acompanhar os impactos sociais, políticos e culturais dos grandes aconte-

jornal da tarde

**QUEM
É
QUEM
NA
CONSTITUINTE**

Uma Análise Socio-Política dos
Partidos e Deputados

LEÔNCIO MARTINS RODRIGUES

OESP-MALTESE

tecimentos com um conhecimento crítico e *imediato*. Eu grifo o imediato porque, afinal, como se sabe, a velha pretensão humanista de que podemos criar, deliberadamente, o futuro da humanidade depende, em grande parte, da capacidade de autoconhecimento que a sociedade tenha de si mesma. E quanto mais ágil for esse conhecimento, maior a possibilidade de uma ação transformadora eficaz.

Penso que considerações dessa natureza (ainda que rápidas e pouco desenvolvidas aqui) colocam em pauta a possibilidade e a necessidade do que, talvez, se pudesse chamar a *pesquisa social e política de impacto*, ou seja, a

pesquisa científica capaz de revelar, imediatamente (ou tão agilmente quanto possível) as principais tendências dos fenômenos cuja ocorrência está em curso e cujo impacto sobre a sociedade e o comportamento humano é mais do que visível.

Pois bem, tudo isso para sugerir que o grande mérito do mais recente livro do sociólogo Leôncio Martins Rodrigues é justamente o de poder propiciar ao grande público um retrato falado, imediato, quase sem retoques, embora certamente preciso e detalhado, feito com todo o rigor que pesquisas desse tipo exigem, dos protagonistas desse grande teatro a que estamos assistindo e que tanto impacto terá sobre o presente e o futuro da sociedade brasileira: a Assembléia Nacional Constituinte.

Associando competentemente o seu imenso e reconhecido talento como cientista social à agilidade e à eficácia com que, às vezes, as empresas privadas tratam a pesquisa de opinião, Leôncio conseguiu produzir **not a bene**, em pouco mais de seis meses, um excelente diagnóstico da composição da atual Assembléia Constituinte: pesquisando nada menos que 93% dos deputados constituintes, mostrou quem são eles, como se definem ideológica e politicamente, qual é a sua origem social e o seu **background** cultural e quais são as suas principais preferências no tocante aos grandes problemas nacionais:

- a orientação da economia;
- a reforma agrária;

- o papel do capital estrangeiro no País.

O resultado desse levantamento está lá no livro **Quem é quem na Constituinte**, realizado e publicado sob os auspícios do **Jornal da Tarde**.

Há, certamente, muita coisa para se discutir nesse livro bastante interessante (inclusive os efeitos da metodologia utilizada). No entanto, em face da costumeira limitação de espaço, detenho-me em dois aspectos que me parecem cruciais para quem quer que se interesse por compreender o futuro que nos aguarda após a conclusão dos trabalhos da Constituinte:

- 1º) a definição político-ideológica que se atribuem os próprios deputados constituintes;
 - 2º) as previsões que, a partir do quadro construído, o autor apresenta sobre o nosso futuro sistema partidário.
- 1º) Segundo a pesquisa, a Constituinte é formada por 52% de deputados que se definem como sendo de *“centro-esquerda ou de esquerda moderada”*. Essa revelação surpreendente se atenua, no entanto, quando constatamos que ser de *centro-esquerda* significa ser moderadamente reformista, no que diz respeito à reforma agrária; ser moderadamente estatista, no que toca à definição do sistema econômico e admitir, sem maiores dificuldades, a presença do capital

estrangeiro no País (ainda que advogando algum controle nacional sobre ele). Leôncio descarta a hipótese, mais ou menos óbvia, de que os deputados teriam feito essa autodefinição em função de razões, digamos, mercadológicas; isto é, de natureza eleitoral. E conclui que isso se deve, antes, a uma espécie de hegemonia intelectual e ideológica da esquerda que, assim, teria levado os deputados a se definirem como o fizeram.

Pois bem, aqui eu vejo um problema que, no entanto, por razões já indicadas, terá de ser discutido em outra ocasião: como é possível falar de hegemonia de esquerda num país tão conservador que, por exemplo, se não impediu completamente, limitou imensamente a capacidade dos constituintes de discutirem mais amplamente as implicações, de um lado, do sistema de governo a ser adotado pelo País (presidencialismo ou parlamentarismo) e, de outro, do lugar institucional das Forças Armadas? Afinal, as ameaças, abertas ou veladas, feitas, mais de uma vez, pelos chefes militares inibiram visivelmente a qualidade desse debate. Por isso, vejo aqui um possível viés que, dada a sua importância, pode reduzir o alcance dos resultados obtidos pela pesquisa.

29) Já quanto à conclusão a que chega Leôncio sobre o futuro do sistema partidário brasileiro, o livro parece-me mais instigante. A manterem-se as condições atuais, entre as quais se inclui a preferência majoi-

ritária do eleitorado brasileiro pelo PMDB (no interior do qual o autor identifica um fundo ideológico comum capaz de agregar e identificar as principais tendências do partido), o Brasil caminhará para um *sistema de partido predominante* (PMDB) ou um *sistema bipartidário* (PMDB e PFL). Por outras palavras, Leôncio vê poucas possibilidades de se desenvolver, no Brasil, um sistema partidário pluralista, onde os partidos de um amplo arco ideológico tenham mais força política. Em última análise, isso significa diagnosticar a fragilidade crônica dos partidos de esquerda e a inexistência de uma direita politicamente organizada no Brasil.

Uma última observação deveria suscitar amplo debate no País: qualquer que seja o caminho, essas duas alternativas implicam o fim da Aliança Democrática que, em juízo do autor, foi uma aliança ocasional e não-costumeira. Leôncio explica isso de forma muito interessante mas, em qualquer caso, é difícil aceitar a conclusão de que a mais poderosa aliança de classes que já se fez na história do País se desfça, sob o impacto do crescimento de um ou dos dois partidos que a compõem, quando a tendência recente tem sido no sentido de um reforço do patrimonialismo e do clientelismo, com visíveis vantagens para ambos os partidos.

José Álvaro Moisés

Professor-assistente-doutor em Ciência Política na USP. Presidente do CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea).

CONSTITUINTE

FORTES, L.R.S. & NASCIMENTO, M.M. *Constituinte em Debate*. São Paulo, Editora Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas, 1986.

Texto reproduzido, com permissão da autora, da Folha de S. Paulo, 15 de agosto de 1987. p. 14.

Constituinte em Debate, livro que reúne os trabalhos do colóquio realizado em maio de 1986 por iniciativa dos professores Luiz Roberto Salinas Fortes e Milton Meira do Nascimento, do Departamento de Filosofia da USP, é uma publicação exemplar. A um só tempo abarca e transcende a atualidade da questão, pois à diversidade de abordagens e à pluralidade dos temas que remetem a uma Constituinte corresponde uma unidade de reflexão: tratou-se de interrogar seus sentidos no plano conceitual, de compreender seu alcance a nível político e social.

De onde comunicações que buscam uma genealogia da noção de Constituição, mostrando, por exemplo, como de uma concepção médica greco-romana acerca da saúde do corpo, o conceito migra para a esfera política, inspirando a construção de *contratos sociais* e pacto — que garantiriam o equilíbrio e a vida em sociedade. De Platão a Hobbes, de Rousseau a Kant e Rosa Luxemburgo, vemos a história da concepção de Democracia, de Justiça, de Direito. Da Constituinte de 1987 ao papel das Forças Armadas na

Constituição, da questão sindical à *crise do poder*, ampliam-se as perspectivas para que nos aproximemos da realidade brasileira mais imediata e das circunstâncias políticas mais gerais.

De início, é apontado o aspecto paradoxal na conjunção entre constituinte e constituição:

“(a constituição) supõe a noção de soberania, que somente se vai consolidar em fins do século 18, e por isso está ausente do pensamento constitucional do Seiscentos e boa parte do Setecentos. Este percurso permitirá entender por que a Inglaterra, primeiro país a ter, modernamente, constituição, não possui uma constituição escrita e nunca teve uma constituinte em sentido pleno(. . .). Se lembrarmos que a Constituinte francesa de 1848 enterrou em junho o que foi proposto pelos operários parisienses no mês de fevereiro (como tão bem mostra Marx), e que os bolcheviques dissolveram a Constituinte eleita logo antes da Revolução, não caberá perguntarmos se não existe contradição entre Constituinte e revolução, entre dar ordem a um Estado e subvertê-lo, modificá-lo?” (Ribeiro, Renato Janine, in: “A Constituição contra a Constituinte”).

São também discutidas, de diversos pontos de vista, as noções de povo, poder, soberania, representação.

A esse respeito podemos ler: *“Há a fórmula consagrada: ‘todo poder emana do povo e em seu nome será exercido’. Ora, não só a oposição po-*

vo/poder erige aqui, de imediato, a representação como a verdadeira matriz da ordem política, mas, mais fundamentalmente, pressupõe um 'povo' já constituído, o qual se põe como o sujeito dessa representação. E, como pressuposto não criticado, ora esse sujeito – esta ordem social – é dado como natural, exigindo apenas um órgão que lhe dê coerência e efetividade que garanta a execução das leis contra as contingências e instabilidade de sua inscrição no tempo, ora ele surge como um sujeito histórico, portador de uma finalidade própria, cujos meios são implementados na ordem política pelo trabalho de seus representantes” (Cardoso, Sérgio, in: “Estado e Sociedade na Constituinte”).

Não estão ausentes reflexões acerca do pessimismo com relação aos trabalhos de uma Constituinte no Brasil de hoje. No entanto, pode-se dizer

que o tom geral desta publicação é o de acolher o momento político brasileiro sem petrificá-lo.

O colóquio não tratou de dar respostas locais. Sua fecundidade certamente será encontrada se não procurarmos nele uma receita da boa política e da boa ação: *“Como não nascem filósofos-reis nas cidades, necessitamos então nos reunir, para escrever códigos, tentando seguir os traços da mais verdadeira constituição” (Platão)*. E platonicamente podemos concluir pensando *“que há uma certa força inata de resistência que as cidades possuem e que as faz sobreviver” (Miranda, Mario, in: “Legislação, Constituição e Legislador em Platão”)*.

Olgária Chain Matos

Mestre em Filosofia, professora de Filosofia Política do Departamento de Filosofia da USP. Autora de *“Rousseau: uma Arqueologia da Desigualdade”* (MG Editores) e *“Paris 1968: as Barricadas do Desejo”* (Brasiliense).

LIVROS – RESENHAS

Esta seção divulga resumos – criticados e comentados – assinados sobre livros, artigos de periódicos e publicações. Encaminhar o resumo de, no máximo, três páginas com vinte linhas datilografadas, e o original da obra à Divisão de Publicações da Coordenadoria Cultural da USP

LANÇAMENTOS DA EDUSP

ARQUITETURA

Higienópolis e arredores

Processo de mutação de paisagem urbana

Sílvio Soares Macedo

Trabalho de crônica e crítica do processo de mutação da paisagem urbana de um bairro bastante significativo de São Paulo: Higienópolis. Essa área foi, entre todas as da cidade, a que

sofreu um processo mais completo de transformação. Passando por três momentos – chácaras urbanas, paisagem horizontal e paisagem verticalizada –, Higienópolis nesta obra pode ser visto e analisado a partir da sucessão de imagens que recriam o seu perfil ao longo do tempo. Inclui 24 pranchas de reconstituição gráfica da Av. Higienópolis.

EDUSP/Pini, 1987, 260 p., Cz\$ 315,00.



PSICOLOGIA

Introdução ao método de Rorschach

Ana Maria Teresa Benevides Pereira

Este livro procura introduzir o leitor no conhecimento do método de Rorschach, utilizando, tanto quanto possível, uma linguagem simples, acessível ao iniciante, aliada a exemplos práticos no procedimento de cada uma das etapas da técnica. O método de avaliação utilizado é o do psicólogo e psiquiatra brasileiro Aníbal Silveira, que baseou seus estudos na população brasileira.

EDUSP/E.P.U., 1987, 112 p., Cz\$ 205,00.

COMUNICAÇÃO

O livro no Brasil (sua história)

Laurence Hallewell

Com base em amplas pesquisas, desenvolvidas entre os principais editores, bibliotecários, historiadores, intelectuais e instituições culturais, Laurence Hallewell escreveu a mais completa história das editoras comerciais no Brasil: todo o seu desenvolvimento e os problemas econômicos, sociais e políticos que enfrentaram para sobreviver. Oferece ainda ao leitor um relato minucioso sobre as obras e os autores publicados pelas editoras comerciais e oficiais, não somente no eixo Rio-São Paulo como também nos demais estados brasileiros.

EDUSP/T.A. Queiroz, 1985, 728 p., Cz\$ 420,00.



ESTUDOS DE LÍNGUA

Gramática latina

*A. Cart/P Grimal/
J. Lamaison/R. Noiville*

Em tradução e adaptação da profa. Maria Evangelina Villa Nova Soeiro, da Universidade Estadual Paulista, esta gramática passa a ser obra básica, fundamental, para todos os alunos que se iniciam no estudo do latim. A edição brasileira mereceu uma produção gráfica bem-cuidada - impressão a duas cores, tipologia convenientemente diversificada, respondendo de modo construtivo aos aspectos formais da metalinguagem.

EDUSP/T.A. Queiroz, 1986, 200 p., Cz\$ 150,00.

EDUCAÇÃO

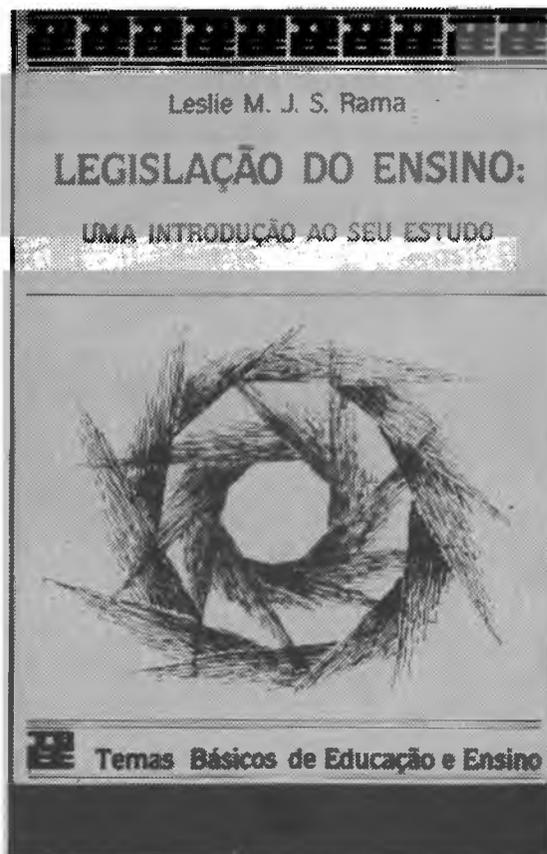
Legislação do ensino

Uma introdução ao seu estudo

Leslie M.J.S. Rama

A partir da compilação de conceitos, de pronunciamentos dos Conselhos Federal e Estadual de Educação e de textos de diversas fontes, esta obra visa sistematizar algumas noções introdutórias ao estudo da legislação do ensino, ministradas em cursos de Pedagogia. Completa este trabalho um ementário dos principais textos legais e normativos, federais e estaduais, de interesse para o ensino.

EDUSP/E.P.U., 1987, 184 p., Cz\$ 350,00.



O que é uma Universidade?

Introdução à filosofia da educação de
Josef Pieper

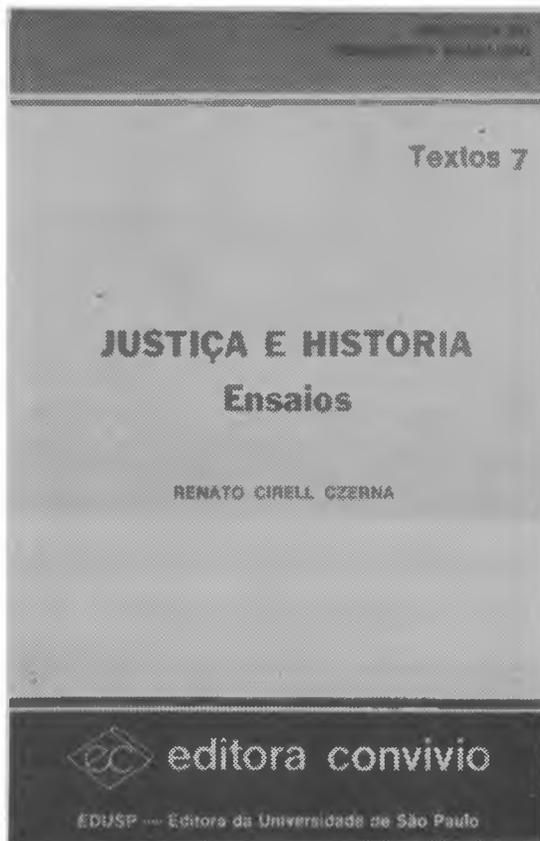
Luiz Jean Lauand

Josef Pieper, um dos mais importantes filósofos alemães contemporâneos, apresenta uma concepção de universidade e de educação de extrema atualidade, precisamente por analisar a problemática de hoje à luz dos clássicos da filosofia ocidental: Platão, Aristóteles, Agostinho e, principalmente, Tomás de Aquino.

Este livro é fruto da pesquisa do autor, que percorreu, com o próprio Josef Pieper, toda a sua extensa obra em busca dos fundamentos antropológicos da filosofia da educação e da universidade. EDUSP/Perspectiva, 1987, 160 p. (Debates, 205), Cz\$ 140,00.

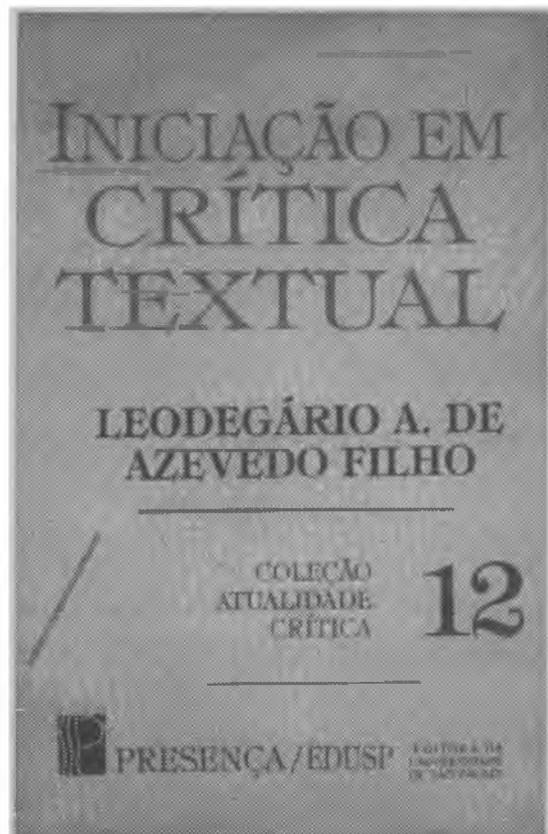
DIREITO

Justiça e História – Ensaio
Renato Cirell Czerna



CRÍTICA LITERÁRIA

Iniciação em Crítica Textual
Leodegário A. de Azevedo Filho



MÚSICA

Apoteose de Schoenberg
Ensaio sobre os arquétipos da
harmonia contemporânea
Florivaldo Menezes Filho

Constitui-se no mais detalhado trabalho teórico sobre a obra de Schoenberg, Berg e Webern e, de modo geral, sobre a música de vanguarda já realizado em língua portuguesa. Passando de modo não pouco detalhado sobre a

história do modalismo e tonalismo, a obra discute, entre outras questões, as concepções sobre música popular e popularesca de B. Bartók, a importância política da música de vanguarda, o papel do discurso verbal com relação ao discurso musical deste século e o papel da desmitificação no que se refira a uma nova funcionalidade, não mais tonal, mas agora entre as entidades arquetípicas da harmonia.

EDUSP/Nova Stella, 1987, 288 p.,
Cz\$ 300,00.

**COLEÇÃO RECONQUISTA
DO BRASIL – NOVA SÉRIE**

Vol. 113:
Amazônia – A Ilusão de um Paraíso
Betty J. Meggers



Vol. 115:
Adagiário Brasileiro
Leonardo Mota

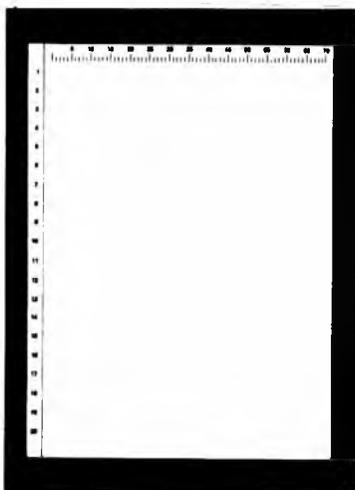
- **Antigo Prédio da Reitoria**
Av. Prof. Luciano Gualberto
Travessa J, 374 – tel. 211-0011, ramal 340
- **Centro de Convivência da Reitoria**
Rua da Reitoria, 74 – tel. 211-0011, ramal 274
- **Faculdade de Educação**
Av. da Universidade
Travessa 11, 251 – tel.: 211-0011, ramal 401
- **FFLCH – Departamento de História e Geografia**
Edifício Prof. Eurípedes Simões de Paula
Av. Prof. Lineu Prestes, 338 – tel.: 211-0011, ramal 108
- **Instituto de Ciências Biomédicas**
Edifício Biomédicas I
Av. Prof. Lineu Prestes, 1524 – tel.: 211-0011, ramal 278
- **Instituto de Biociências (Biologia)**
Edifício André Dreyfus
Rua do Matão, 277 – tel.: 211-0011, ramal 282
- **Escola Politécnica (Biênio)**
Edifício J.O. Monteiro de Camargo
Av. Prof. Almeida Prado
Travessa 2, 128 – tel.: 211-0011, ramal 334
- **Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo**
Av. Dr. Arnaldo, 455 – tel.: 853-6011, ramal 267 ou 264
São Paulo – SP
- **Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto**
Prédio da Biblioteca Central
Av. Bandeirantes, 3900 – tel.: (0166) 34-6035, ramal 284
Ribeirão Preto – SP
- **Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”**
Av. Pádua Dias, 11 – tel.: (0194) 33-0011, ramal 335
Caixa Postal 09 – Piracicaba – SP
- **Escola de Engenharia de São Carlos**
Av. Dr. Carlos Botelho, 1465 – Bloco E 1 –
tel.: (0162) 72-6222, ramal 28 – São Carlos – SP

INSTRUÇÕES PARA A APRESENTAÇÃO DE TRABALHOS PARA A REVISTA DA USP

Os trabalhos apresentados para publicação na Revista da USP devem sujeitar-se, tanto quanto possível, ao disposto nas instruções que se seguem:

O artigo deverá conter:

- Título que deve ser claro, específico e objetivo.
- Nome do autor e sua respectiva filiação científica, por extenso, sem abreviações (no máximo, duas linhas).
- Resumo e abstract – todo artigo deverá ser precedido por um breve resumo em português e outro em inglês. O texto deverá limitar-se a não menos de cinquenta e não mais de cem palavras, em um único parágrafo. Os verbos devem estar na voz ativa e na terceira pessoa do singular.
- O texto deverá ser datilografado em papel branco, formato 22,5 x 31, usando como margem as medidas indicadas no gabarito abaixo.



- margem esquerda – 25 mm
- margem direita – 15 mm
- borda superior – 35 mm
- borda inferior – 20 mm

Nota: As folhas de gabaritos estão à disposição dos interessados na Divisão de Publicações Técnicas da Coordenadoria Cultural da USP.

- O texto final não deverá exceder o total de quinze laudas de vinte linhas do gabarito. Juntamente com o texto, os autores poderão enviar fotos, ilustrações, gráficos e tabelas, devidamente legendadas. A inserção ou não deste material é de responsabilidade dos editores, bem como sua devolução aos autores.
- Referências Bibliográficas e/ou Bibliografia – A lista de referências deverá seguir, tanto quanto possível, a NB-66, da ABNT. Caso haja necessidade de citar referências no texto, estas deverão ser dadas pelo sobrenome do(s) autor(es), seguido pelo ano da publicação entre parênteses.

NOTA

- *Os artigos enviados para publicação, quando não previamente solicitados, serão submetidos à apreciação de um especialista.*

