



A SÍNDROME DE JUDAS ISCARIOTES

Responda rápido: por que a social-democracia, em todas as vezes que alcançou o poder, renunciou ao seu ideário programático em nome da adoção de uma doutrina econômica criticada como de direita, conservadora ou neoliberal? A pergunta embute a sua própria resposta: mudou, é claro, porque alcançou o poder.



PAULO GUEDES
Economista

(VULGO SOCIAL-DEMOCRACIA)

A social-democracia, seja ela de punho de renda ou de chão de fábrica, não sofre de mimetismo crônico ou doença de caráter, mas sim de uma adolescência prolongada. Antes de mais nada, trata-se de um híbrido, um pensamento de segunda geração. E seu entrar na fase adulta corresponde a lidar, na prática, com juros, câmbio, limite de crédito, orçamento e outras categorias todas elas idealizadas enquanto o mundo se restringia a palavras de ordem, tertúlias estilosas e barricadas ideológicas. A instrumentalização da política econômica faz sangrar igualmente as mãos dos vendedores de ilusões. E quem diria que a História, essa parteira de conversões e reconversões, tão cara a marxistas e estruturalistas, fosse, ela mesma, pregar essa peça nos entusiastas do determinismo!

A DESCOBERTA TARDIA DO ÓBVIO

As instituições e os pensamentos são produtos culturais evolucionários. Há fases em que há mesmo dissociações cognitivas, nas quais agrupamentos distintos pensam em direção oposta. Houve, no século passado, um combate hegemônico entre liberais e socialistas. Era uma disputa de raiz, com argumentos autênticos e polares. Curiosamente, o socialismo, engendrado como a grande utopia, fora classificado pela direita radical representada pelos economistas austríacos, liderados por Hayek, com a mesma admiração com que Marx se referiu ao capitalismo — um sistema que, depois de mil anos, tirou a humanidade de uma população estagnada em 200 milhões de habitantes, durante toda a Idade Média, e produziu coisas mais surpreendentes do que as catedrais góticas. O fascínio de Marx pela máquina de acumulação capitalista é notório e impressionante. Mas, da mesma maneira, os grandes economistas radicais austríacos referiam-se ao socialismo com grande admiração e alertavam que, se fosse subestimado, ele poderia destruir a civilização em função da sua péssima lógica econômica. Afinal, diziam eles, trata-se da mais bela idéia da Humanidade, consistindo na cooperação e na solidariedade juntas sem a intermediação do poder de Deus ou qualquer outra categoria metafísica. Qual é a tragédia deste pensamento? Ela reside na doutrina econômica, que pode implodir a civilização. E

explodiria, se a História, sempre ela, não tivesse acariciado o pensamento liberal com o aborto do pretenso e revolucionário capítulo final do centralismo democrático. Até evidência empírica em contrário, o Estado é ineficiente, e ponto final. Estou convencido de que a História produziu uma síntese. Do ponto de vista da geração de riquezas, das oportunidades e das liberdades, a vitória foi a da tradição da civilização ocidental. Isso porque a disputa entre sociedades abertas e fechadas — aqui eu me refiro ao sistema político e econômico — é milenar. Vamos voltar à Grécia Antiga, pautada pela briga entre Atenas e Esparta. Atenas era uma cidade comercial, democrática até onde era possível, para os cidadãos, e Esparta era uma autarquia militarista, uma sociedade politicamente fechada, patriarcal. O embate não sorriu aos atenienses. E Esparta derrotou Atenas, o que deu início ao declínio das cidades gregas. Evidentemente, a civilização continuou com Alexandre da Macedônia, que transportou o mundo grego para o Oriente ao conquistar, inicialmente, a Pérsia. Este movimento de abrir e fechar, esta sístole e diástole, é secular. Mais recentemente assistimos ao colapso total de uma utopia, o socialismo, que detinha o monopólio da idéia de igualdade e justiça, mas que na realidade representava a conquista de corações e mentes para o propósito de uma sociedade fechada. É inegável, contudo, que houve um avanço. O Ocidente produziu o seguinte resumo epistemológico: em vez de termos a solidariedade pela religião ou imposta por um déspota esclarecido, sejamos socialistas, solidários. Isso foi um avanço para a Humanidade. A mensagem é esta: é impossível viver em uma sociedade em que há cidadãos excluídos. Essa idéia torna-se permanente e dominante no Ocidente.

Por outro lado, a forma de organização econômica é também uma produção do desenvolvimento institucional. Ninguém inventou a linguagem, um método de comunicação criado pelos homens. O mesmo vale para a moeda e o sistema de preços, as trocas, as instituições, os mercados. Na prática, são sistemas invisíveis de coordenação de esforços. Trata-se de uma conquista civilizatória. Sempre foi uma ingenuidade da esquerda imaginar que pode reinventar um processo milenar, imanente ao desenvolvimento humano. Não faltam exemplos que comprovam esse dinamismo. Veja as Car-

tas de Cortez, que mencionam os mercados astecas ou os textos da Grécia Antiga, que registram o florescimento de uma comunidade de comerciantes. Da mesma forma, o Mediterrâneo era uma rota comercial fantástica da Antiguidade. O fato histórico é um aparente paradoxo, ou seja, o capitalismo, que a esquerda resumiu como um modelo para exploração do homem pelo homem, chegou no momento em que o mundo era constituído basicamente por excluídos. E surgiu para resolver essa deficiência. A história do capitalismo, na verdade, é de inclusões. É contraditório, mas o capitalismo foi sempre o menos pior. Isto vale para a inclusão de pobres mineiros, que, embora morressem aos 14 ou 15 anos, nas minas de carvão da Inglaterra, viviam mais do que se ficassem no campo, pois ali morreriam de fome ainda mais cedo. O mesmo vale para os holandeses nas rotas comerciais e os portugueses nas Índias Ocidentais. A inclusão se deu inicialmente pelo mercantilismo, e, tempos depois, pela fisiocracia e mais à frente através da industrialização. E agora estamos na sociedade do conhecimento, que é pós-industrial, e contabiliza ainda inúmeros analfabetos. É claro que em cada uma dessas rodadas da História verificaram-se purgas, perdas de guerra. Mas, o resultado sempre foi o avanço. Na sociedade aberta, o desafio pela inclusão é permanente. Agora mesmo, acabam de ser incluídos na grande teia capitalista universal a China, com um bilhão de indivíduos, e a Rússia, com 150 milhões.

A versão simplória de que meia dúzia de iluminados banqueiros ingleses, no século XVIII, de um lado, inventou o capitalismo, e, portanto, meia dúzia do outro lado, representada por Lênin, Mao Tsé-Tung e Stalin iria reinventar a história da organização humana é de uma pobreza digna realmente de duas guerras mundiais do século passado. Os dois confrontos serviram para definir

qual dos dois lados tinha razão. Vale registrar que havia muita proximidade entre o nacional-socialismo de Hitler e o socialismo *stricto sensu* de Stalin. E o Ocidente só ganhou porque teve do outro lado um sujeito truculento representado pela figura de Stalin. Foi um combate entre dois aliados prováveis — lembre-se de que Stalin adiou o contra-ataque à Alemanha por duas semanas, pois não acreditava que estava sendo agredido por Hitler tamanha era a admiração e o interesse em continuar associado. Essa pequena e bendita traição nos tirou do caminho do totalitarismo. Digamos que foi também essa doce traição que permitiu, após duas guerras mundiais, chegar a uma síntese, que consiste, grosso modo, na civilização ocidental formada por democracia, respeito às leis, economia de mercado e ação social do Estado para produzir igualdade de oportunidades. Nos momentos em que falam os mecanismos descentralizados, representados pelo mercado, o Estado intervém, coordenando as ações. Reduzir a riqueza desse processo a uma fantasia conspiratória, onde de um lado estão os impérios, e, de outro, a periferia, e a possibilidade de alternância, crescimento e progresso através do próprio mérito e compreensão está determinadamente impedida pelo jugo dos poderosos, é de pequenez tremenda.

O DISCURSO PERFEITO E A PRÁXIS ESPÚRIA

Sempre achei a esquerda brilhante nos diagnósticos. Exemplo: falta de proteção ao pobre sem acesso a mecanismos para ser incluído na sociedade. Perfeito. Renda concentrada. Certo. A pergunta que a esquerda nunca quis fazer é a seguinte: quem é o dono do cassino, o homem que gira toda essa máquina? É o Estado brasileiro! Não é possível ser contra toda essa parafernália de desi-

SEMPRE ACHEI A ESQUERDA BRILHANTE NOS DIAGNÓSTICOS.
EXEMPLO: RENDA CONCENTRADA. CERTO. A PERGUNTA QUE
A ESQUERDA NUNCA QUIS FAZER É A SEGUINTE:
QUEM É O DONO DO CASSINO? É O ESTADO BRASILEIRO!





O ELEITOR DIZ QUE NÃO VAI DAR O MANDATO PARA UM LIBERTÁRIO OU PARA UM CAPITALISTA SELVAGEM. DARÁ O VOTO PARA QUEM PROMETE IR TATEANDO ATÉ ENCONTRAR UM CAMINHO SEGURO

gualdades e não atacar o produtor das desigualdades, que não são os mercados, que operam em cima dos dados. Como o nosso mapa cognitivo é ruim, operamos no escuro, sem os parâmetros adequados que conduzem ao sucesso. Conseguimos desmoralizar tudo o que funciona em qualquer lugar do mundo. Mas quero retornar à questão original: por que a social-democracia são duas, uma antes e outra depois do poder? Eu vou partir do momento pós-síntese, que é a queda do muro de Berlim. A social-democracia, na realidade, já fez, na prática, sua grande autocrítica. Basta citar Felipe Gonzalez, na Espanha, ou François Mitterrand, na França, nos anos 80, ou recentemente Tony Blair, na Inglaterra, e Fernando Henrique, no Brasil. A sua realidade mudou, eles mudaram. Blair assumiu tornando o Banco Central independente. Mitterrand mandou varrer as estatais, privatizando a granel. O interessante é que grande parte desses homens continua negando o que fazem, negando sua conversão pragmática a uma forma de agir antagônica com sua pregação, na linha do que eu digo não é o que eu faço. Enquanto o mundo permanece dividido pela dicotomia entre ser uma sociedade aberta ou sociedade fechada, a opção desses senhores, que originalmente era pela linha de fronteira, por ficar em cima do muro, é a de fazer um catecismo e rezar uma missa diferente. Essa é a grande reflexão moderna. Os homens maduros dizem: abaixem as armas e concluiremos que é correto o ideal socialista quanto à falta de solidariedade, de oportunidade, de dignidade de vida, mas também é necessário admitir que intervenção estatal para nivelar oportunidades deve ser descentralizada. Isso está certo. Não podemos ter a dissonância cognitiva. Fernando Henrique Cardoso adorava a expressão, mas era um dos principais portadores desta doença. Uma coisa é dizer que a minha concepção política é de tradição de esquerda, de

igualdade de oportunidade, outra é insistir na inevitável degeneração do modelo capitalista. Na verdade, o capitalismo mostra vigor e não descobrimos uma alternativa possível. A alternativa intervencionista significa o fechamento político da sociedade, com perda das liberdades individuais, e recorrência a uma doutrina produtora de conhecidos desastres econômicos.

Mas qual seria o mandato ótimo de um social-democrata? Vamos às origens. Tudo começa com a experiência sueca. Uma grande porção de Estado social e uma pitada de livre mercado, tudo com um pretense controle democrático e até reis e rainhas. A equação não fecha, é claro. Ao ser fiel ao ideário da igualdade de oportunidade, do nivelamento de arestas, o social-democrata recebe o mandato porque a sociedade assustada, inicialmente em vários países europeus, disse que errou a direção, apostando no centralismo, mas sabe que precisa mudar a rota. Vota na social-democracia, porque não mudará tão rapidamente que atordoe, nem tão lentamente que continue no buraco-negro. O eleitor diz que não vai dar o mandato para um libertário ou para um capitalista selvagem. Dará o voto para quem promete ir tateando até encontrar um caminho seguro. Foi assim que Felipe Gonzalez e François Mitterrand chegaram lá. Essa foi a primeira leva, que culmina com Tony Blair e Fernando Henrique Cardoso. Por não saberem manobrar essas novas categorias de difícil combinação eles falharam miseravelmente em aspectos importantes. Por exemplo: enquanto os Estados Unidos criaram 17 milhões de empregos nos últimos 20 anos, a Europa criou zero emprego durante todo o reinado da social-democracia. Zero é algo dramático. Foi diagnosticado como a *Euroesclerose* e produziu um fenômeno: a

ressurreição da direita com toda a força. Quando o marroquino ou o argelino chegava a Paris e conquistava algum emprego, significava que um francês perdera a vaga. Esse francês vota no Le Pen, que é contra a imigração e enaltece o nacionalismo. É a direita burra e radical. Mesmo o cidadão que não foi atingido diretamente pelo marroquino, não consegue o emprego e vira um assaltante no metrô em Paris. São dois movimentos distintos: o ressurgimento da direita radical vitimado pela perda de empregos em função da corrente migratória e a direita *soft* que votou por propostas de mercado: reformas da Previdência e nas estruturas sindicais. O sonho do *Welfare State* é muito bonito para sociedades estacionárias. Quando entram bilhões de chineses, indianos e coreanos no mercado competitivo global, criando disputa na indústria automobilística, do aço, do turismo, não é mais possível prometer o paraíso às elites mundiais. No passado, o trabalhador francês fazia parte desta elite.

CONFISSÕES DE UM AMERICANÓLATRA

O capitalismo tem algo que alguns apontam como um defeito e eu considero uma virtude: o sistema não é conservador. O capitalismo detesta o patriarcado, o patrimonialismo, a aristocracia e o cartório. Por essa razão, constantemente fustiga privilégios e está sempre promovendo novas oportunidades, agora mesmo para centenas de milhões de chineses. Ele promove um *turnover* das suas próprias elites. Os Estados Unidos foram colônia da Inglaterra, que depois entrou em colapso e, no século passado, quer se queira ou não, foi recolocada no mundo por Margaret Thatcher. O liberal é tudo, menos um conservador, um aristocrata. Um liberal de verdade é profundamente revolucionário, quase anárquico; ele está sempre olhando para o futuro, nunca para o passado. Eu ousaria dizer que os Estados Unidos chegaram mais próximo dos ideais socialistas do que a Rússia, que é profundamente desigual. Nos Estados Unidos, há realmente 3% de milionários, 3% de miseráveis e 94% de uma enorme classe média, que é formada, na sua base, por um lixeiro de Nova York, que ganha dois mil e quinhentos dólares, por um advogado que percebe oito mil dólares e por um profissional liberal, que ganha dezoito mil dólares. Nesta faixa, reside a maioria da população americana, que está muito

bem, obrigado. Apesar de alguns gravíssimos defeitos, a América é a mais aberta das sociedades. Não podemos misturar movimentos tópicos de um presidente que declara guerra contra o Iraque com a sociedade em si. Afinal, qual outra sociedade recebeu, durante 20 anos seguidos, 1 milhão 300 mil imigrantes por ano? Foram mexicanos, russos, brasileiros e chineses. Cerca de 70% a 80% deles são efetivados, tendo acesso a todos os serviços públicos. Um terço da Califórnia fala espanhol!

O meu ideal político, como professor e empresário, é o da sociedade aberta, uma ordem extensa, impessoal e cosmopolita. Se eu for nacionalista excessivamente, estou dizendo que sou inimigo do outro. Se privilegio a minha regionalidade, estou pronto para aceitar Estados nacionais que disputam beligerantemente poder político e econômico. Sou, é claro, um democrata, mas reconheço que há um paradoxo interessante entre a democracia e a liberdade. Se a maioria for cristã e a lei da maioria determina o exercício do cristianismo como aconteceu no passado ou se a maioria for branca e a lei democrática enunciar que todo branco deve ser diferente do negro, isso seria um regime democrático, por mais contraditório que pareça. Mas antes de ser um democrata eu sou um liberal. Democracia é um método político; o liberalismo é uma doutrina e não apenas um método. Por exemplo: Hitler chegou democraticamente ao poder. Na África do Sul, hoje, como a maioria é negra, poderia haver uma lei que exigisse a expulsão dos brancos. O liberalismo diz que é importante o respeito às minorias e a democracia, que é o poder da maioria, vai lá e expulsa os brancos. Eu prefiro ser um liberal e ir para um lugar onde haja uma liberal-democracia. O ideal da sociedade aberta é um círculo em expansão. Em Atenas, a democracia ficava restrita aos cidadãos; há cem anos existia para a maioria, à exceção das mulheres, e hoje vale para todos. Nós somos algo que biologicamente evolui, tenta, experimenta, pressiona e permite avanços. A liberal-democracia é a que permite o máximo de experimentações.

Mas o movimento é sempre o da sistole e diástole. A direita mais reacionária retorna na Europa e nos Estados Unidos. No caso americano, há uma espécie de síntese entre situação e oposição — os democratas são um pouco mais trabalhistas e os republicanos são mais voltados para o *business*. Quando a sociedade se sente mais fragilizada

em função da Guerra do Vietnã, vota, nos anos 70, em um democrata como o Jimmy Carter, que cura a parte social e política. Quando a economia começa a emperrar, nos anos 80, os americanos votam em um republicano como o Ronald Reagan, que reduz os impostos e combate a inflação. Eles oscilam pouco, basta tomar como exemplo o Bill Clinton, que foi um democrata que cortou gastos sociais. No caso da direita na América Latina, a diferença é gritante. Ela é autoritária, corrupta, ditatorial, oligárquica, patrimonialista, sem-vergonha, assaltante oficial de Estado. Nunca teve qualquer ideologia liberal-democrata. Patrocinava golpes militares, produzia avanços de empresas estatais de intervencionismo generalizado não apenas na máquina de produção — como Telebrás, Siderbrás, Eletrobrás e Nuclebrás — como de forma indireta, através da política cambial (regra de minidesvalorização), política salarial (deflatores) etc. Quer dizer, intervenção total em tudo. Ao retornar ao Brasil, depois de cursar o doutorado na Universidade de Chicago, virei um intelectual liberal-democrata e experimentei a solidão. Eu segui o meu caminho, que era o oposto tanto dos economistas que serviam ao regime militar, como daqueles que estavam na oposição. Fiz isso sem me preocupar com rótulos — direita ou esquerda.

PARA COMPREENDER A CUCARACHOLÂNDIA

Francamente, eu aprendi com a esquerda brasileira, que sempre foi muito eficiente no diagnóstico. Ela anunciava: vulnerabilidade excessiva ao capital externo. É verdade. O FMI, em outros países, entra e fica dois ou três anos. No Brasil, permanece por 20, 30 anos. A esquerda diz também que as elites se apropriaram do Estado, privatizando-o. Isso é absolutamente verdade. Os de-

putados conseguem licenças de faculdades para si mesmo ou ainda canais de televisão; os juízes defendem direitos e aposentadorias para si mesmos; os empresários manobram e indicam ministros de Estado que dão subsídios para eles mesmos através de empresas estatais e bancos oficiais. É um caso dramático de falta de parâmetro civilizatório. O Brasil é um caso ímpar: falta tanto mercado quanto falta governo. E não é ausência de governo no sentido de quantidade. Neste quesito, sobra governo, pois a máquina de arrecadação engole 40% do PIB. Essa é uma de nossas tragédias. A social-democracia brasileira vai produzir a *Brasilesclerose* idêntica à Europa. Pulamos, em 20 anos, de 20% de carga tributária para 40% do PIB. O Brasil parou há duas décadas.

O peso excessivo dos impostos emperra o funcionamento da livre iniciativa. Ser empreendedor é um inferno. Precisa sobreviver a surtos inflacionários, a maxidesvalorizações, a competições com órgãos públicos que não pagam impostos, ausência de crédito, impostos excessivos, achaques de fiscais, juros elevadíssimos. Essa falta de familiaridade de uma direita sem escrúpulos com o mapa cultural, de um lado, e de uma esquerda selvagem sob o ponto de vista da compreensão da engrenagem econômica e preconceituosa em relação à conquista civilizatória ocidental, empurrou-nos para a tentação da social-democracia, um caminho do meio que tende a ficar no meio do caminho. Éramos um país que crescia mais de 7% ao ano, e conseguimos perder identidade, o sonho de crescimento, afirmando que tomávamos medidas que apontavam para a modernização. Sempre achei que no Brasil a corrida apontava para quem ia mudar primeiro. Ou a direita pararia de roubar ou a esquerda se aculturava em matéria de Economia. Ganhou a esquerda. Fernando Henrique foi o primeiro socialista a cruzar a linha. Ele mostrou compreensão parcial



A DIREITA NA AMÉRICA LATINA É AUTORITÁRIA, CORRUPTA, DITATORIAL, OLIGÁRQUICA, PATRIMONIALISTA, SEM-VERGONHA, ASSALTANTE OFICIAL DO ESTADO. NUNCA TEVE QUALQUER IDEOLOGIA LIBERAL-DEMOCRATA

e começou na direção do desejável. Só que a falta de familiaridade com o processo era tão grande que acabou fazendo algo absolutamente incrível. Privatizou as empresas estatais e conseguiu aumentar a dívida pública interna de 20% do PIB, em 1994, para mais de 50%, em 2002.

Fernando Henrique assume sob os aplausos da esquerda e sai debaixo de vaias. Ele conseguiu desagravar a todo mundo. Como não entregou o produto final, que é o progresso e o crescimento, desagravou os dois lados. A esquerda o viu capitulando ao ideário da direita. Já a direita ficou decepcionada pela absoluta falta de resultado empresarial. Os tucanos foram arrogantes e tiveram um erro de gestalt de se considerarem os verdadeiros intérpretes da nova sociedade brasileira, detendo o monopólio do diálogo com os mercados, que o PT não teria, por ser, segundo eles, absolutamente selvagem, despreparado. Por isso, durante a campanha presidencial, houve aquela previsão ridícula de que a vitória de Lula representaria a encarnação de Hugo Chávez. Aquilo é de uma arrogância intelectual e uma prova inequívoca do caminho que os tucanos percorreram. Todos eles foram flagrados com as mesmas palavras de Lula nos lábios em algum ponto lá atrás, incluindo os próprios economistas. Em 1986, no Plano Cruzado, os economistas deles eram contrários à privatização e cometeram todos os erros possíveis. À época, quando defendíamos a redução do déficit e a implantação de um Banco Central independente, diziam que não era nada disso. O problema da inflação era a inércia e não tinha qualquer relação com o déficit público.

Comparando os tucanos de punhos de renda (PSDB) com o neo-social-democratas de chão de fábrica (PT), posso afirmar com todas as letras que o PT aprendeu mais rápido. O PT aprendeu em seis meses o que o governo Fernando Henrique precisou de quatro anos. No primeiro mandato de FHC, houve um enorme déficit fiscal. Apenas a partir de 1999 é que veio a Lei de Responsabilidade Fiscal já dentro de um acordo com o FMI. No primeiro mandato, houve uma queima de 50 bilhões de dólares das reservas cambiais para eleger o presidente Fernando Henrique. Somente no segundo mandato foi implantado o câmbio flexível. No primeiro mandato, a âncora cambial combatia a inflação. No segundo governo, é adotado o sis-

tema de metas inflacionárias. Portanto, o brasileiro Lula aprendeu em poucos meses o que os tucanos demoraram quatro anos. Então, por que a pretensão, a arrogância? Ou ainda o cabotismo de dizer que eles têm o monopólio da agenda de reformas? Reforma em direção a um Banco Central independente? Isso era um ideário social-democrata? Ou a flexibilização da legislação trabalhista? Ou a reforma da Previdência? Eu quero mesmo fustigar o segundo andar do nosso socialismo pela pretensão com que trata o primeiro andar, que é o PT.

EM BUSCA DO LIBERAL-DEMOCRATA PERDIDO

No Brasil, a espécie liberal não existe. São três ou quatro seres. O que há é a direita brasileira. A crítica a ela é tão contundente que 40 anos depois (do golpe militar, em 1964) produziu quatro candidatos socialistas à presidência da República — o social-populista (Anthony Garotinho), o social-democrata (José Serra |), o social-reformista (Ciro Gomes) e o socialista-sindicalista (Lula). O que eu posso dizer em relação à direita brasileira que a denigre mais do que isso? O recado foi esse: vocês foram tão nefastos, com Transamazônica, subsídios, BNDE, programa nuclear, produziram um resultado social tão ruim, com milhões de brasileiros desempregados e na miséria, quebraram a dinâmica de crescimento, que receberam um recado duro das urnas. É verdade que nos primeiros anos da Revolução a economia cresceu, mas logo depois se estagnou e parou por 30 anos. O que assistimos quando entram em primeiro lugar os populistas e depois o social-democrata no poder é uma total incapacidade de impedir a implosão do sistema anterior. Se estamos dando nota baixa à esquerda por impedir a implosão, o que diremos da direita, que construiu o edifício?

Hoje, podemos afirmar que a esquerda trabalhou em direção à sociedade aberta, exigindo eleições diretas e as liberdades democráticas. Agora, não podemos ser ingênuos e acreditar que durante a Revolução de 64, a esquerda defendia uma sociedade aberta. Havia os meganhas na direita e os stalinistas tentando reinventar o mundo à força. Ali foi um choque de iguais na sua cegueira e na falta de progresso. Foi uma briga de cego com cego e ganhou o mais forte, que perseguiu sem tréguas o derrota-

do. Essa direita vencedora construiu um sistema iníquo que não tem qualquer relação com o ideário da liberal-democracia. Tanto é assim que perdeu eleição atrás de eleição. Só que já são quase 20 anos e não veio a solução. Acho que o atual e o próximo — Lula será reeleito — serão os últimos governos da social-democracia no Brasil. Depois, teremos um ciclo de três ou quatro mandatos em direção à liberal-democracia. Até lá, já estará constituída de uma forma mais orgânica e decente em cima de pequenos empresários e profissionais liberais. A grande clivagem é a seguinte: os sociais-democratas acreditavam que o Estado era gerador de riquezas, oportunidades, e, portanto, poderia prover os cidadãos. E os liberais-democratas acreditam que a capacidade de coordenação dos mercados permite criar as riquezas e o governo pode redistribuí-las de forma moderada.

A experiência histórica comprova que a social-democracia não conseguiu administrar as necessidades de crescimento. A social-democracia perdeu lugar inclusive na Europa. Só ganhou na Alemanha por causa da belicosidade de George W. Bush, que, ao falar em guerra contra o Iraque, levou Gerhard Schröder, que estava lá embaixo na pesquisa e era contrário ao conflito, a vencer as eleições. Mas ele já está impopular de novo. No caso brasileiro, os dois gumes, a dubiedade e o ritmo devagar quase parando dos tucanos só nos poderia remeter ao fracasso. Há uma história que ilustra bem o dilema dos “em cima do muro”.

O político mineiro José Maria Alkmin (ex-vice-presidente da República e ex-ministro da Fazenda) foi fazer comício em uma cidade onde tinha um concorrente violento. O comício foi cercado por uma multidão enfurecida. Quando ele entrou no carro, o motorista, assustado, perguntou:

— O que nós fazemos, doutor?

— Fuja não tão rápido que pareça medo nem tão devagar que provoque a ira.

Se ele saísse lentamente, daria uma impressão de arrogância, provocando irritação na multidão. Se o carro disparasse, daria uma idéia de medo diante da população. No caso do Alkmin a historinha é contada mais para ressaltar a matreirice do velho político do PSD, mas ela vale também para a ambivalência da tucanada.

Esse foi o desafio dado ao social-democrata: eu, Paulo Guedes, sou um liberal que participei de todos os debates — os mesmos que diziam que déficit público era uma invenção da Universidade de Chicago passaram a defendê-lo, anos mais tarde, com grande ênfase — e finjo, como um bom brasileiro, que não ouvi nada disso. Houve até quem dissesse que a política monetária era uma anteninha e anos depois usou, sem qualquer cerimônia, doses cavalares do depósito compulsório. Agora, essas mesmas pessoas — cujos nomes prefiro não declinar — tripudiam e adotam uma postura arrogante com o governo Lula. Será que o PSDB e o PFL querem o suicídio coletivo, como ocorreu na Argentina, onde os peronistas dominam integralmente a classe política? Já que Lula mudou, por que não?

O PT NÃO É UM PONTO FINAL

Eu sou a favor de uma crítica mais ampla. Em vez de a reforma da Previdência ser uma recuperação de impostos em cima dos inativos, por que não mudar o mecanismo de alocação, criando um sistema participativo de contribuição definida e por cotas individuais para a capitalização das empresas, das bolsas de valores, transformando os trabalhadores em sócios do progresso? Façam a crítica grandiosa e não-contrária ao PT apenas por ser contra. Eu prefiro fingir que não vi todas essas mudanças. O mandato dos tucanos foi idêntico ao do José Maria Alkmin: não mude tão devagar que irrite a população, que notará que você não foi para lugar algum, como Fernando Henrique em oito anos, mas nem tão depressa que nos machuque tanto.

Se o PT pensa que poderá, mais adiante, mergulhar em algo radicalmente diferente, existe apenas uma chance: ser ainda mais radical no caminho adotado inicialmente, de austeridade fiscal e flutuação do câmbio. Se o PT tiver a ousadia de provocar as forças produtivas que estão reprimidas há décadas no Brasil, descobrirá o quão longe poderá ir seus programas sociais. Tem que desregular, reduzir a carga tributária, liberalizar o comércio, soltar a competição. Mas acho que falta coragem. Eu conheço vários choques liberais que vieram dos liberais e nenhum que tenha partido dos socialistas. É a realidade empírica, histórica. Lula é, neste sentido, um progresso, pois se trata de um homem que não será sensível



O CONSOLO É QUE LULA ESTÁ SAINDO MELHOR DO QUE A ENCOMENDA. SÓ O FATO DE ELE TER RECONHECIDO QUE A CULPA É NOSSA E NÃO DO IMPÉRIO OU DO CONSENSO DE WASHINGTON, JÁ É UM GRANDE AVANÇO

a apelos que favoreçam à classe média alta. Eu continuo acreditando nisto. A meta legítima é socializar os gastos do governo e despolitizar a moeda. Antigamente, fazia-se maldade ao emitir dinheiro, que produzia hiperinflação e matava os pobres. Então, vamos caminhar para um Banco Central independente, trilha já seguida pela social-democracia na Europa. É a desnacionalização da moeda, retirando qualquer componente político. O PT soube se apropriar desta tecnologia, ao indicar Henrique Meirelles para o Banco Central. Agora, o segundo passo é socializar o orçamento público. Quanto do orçamento é renúncia fiscal destinada a universidades públicas cheias de alunos da elite? Quanto é destinado a empresários? Se o PT vai ter competência de gestão, é um desafio. Nas administrações municipais, trabalharam direito. Agora, se o governo fosse entregue a um liberal radical, em seis meses ele saberia o que precisaria ser feito. Não é necessário duas décadas como a social-democracia vem fazendo. Roberto Campos e Bulhões, em 1964, fizeram em seis

meses o Banco Central independente — que depois seria explodido —, a lei de reforma do mercado de capitais, o SFH (Sistema Financeiro da Habitação). E depois foram dez anos de crescimento. Os juros altos só devem ser usados por cinco ou seis meses e não durante duas décadas. O orçamento público foi destruído, pois boa parte dos recursos é usada para pagar os juros elevados. Então, a incapacidade da esquerda de mudar é grande. A esquerda dá dois passos à frente, para depois dar dois passos atrás. Ocorre que o estoque de problemas cresce em progressão geométrica. Ficar parado no lugar significa dar dois passos atrás. E nós temos que dar dois mil passos à frente. O consolo é que Lula está saindo melhor do que a encomenda. Só o fato de ele ter reconhecido que a culpa é nossa e não do Império, do Consenso de Washington e outras demonologias, já é um grande salto. A saída é sempre endógena. Botar a culpa nos outros nunca foi solução para a mudança de inanição econômica. O que muda é a direção correta e muito trabalho.

Como fazer um mico global

Sheila Maria Ferraz
Mendonça de Souza

MÉDICA



WU KNOWAGE

Atuberculose está na moda. Autoridades sanitárias discutem o número crescente de casos, resistência a medicamentos, aumento de incidência, prevalência e mortalidade. As pessoas comuns pressentem, na volta da doença, a perda de mais uma utopia. No Rio e na Rússia já soou o alarme. Chegou a parecer controlável. O que aconteceu de novo? A história e a pré-história da tuberculose respiratória mostram que talvez não haja nada de novo. A doença já foi outras vezes emergente, ondulante, surpreendente. Quanto mais sabemos, mais descobrimos, em diferentes tempos e lugares. Oportunista, vem sempre navegando nas más condições de vida, no desamparo, nos descaminhos, na fome, na guerra e em outras incompetências humanas. Burla a vida, burla a ciência. Quanto mais sabemos, mais nos damos conta de que esta é uma velha lição mal aprendida. Sua libertação, de ares apocalípticos nas duas últimas décadas do século XX, não é novidade: é a crônica de uma tuberculose anunciada.

Considerada por muito tempo como a mais importante causa de morte no mundo, a tuberculose teve seu apogeu mais recente no início século XIX, e agora volta a crescer, entre o final do século XX e o início do século XXI. Na metade dos oitocentos, a tuberculose pulmonar, temida como causa de até 30% das mortes em alguns lugares da Europa, recebia toda a atenção médica e um lugar de destaque na representação popular e nas artes, sendo considerada a doença de maior influência na literatura. Explorada pelo seu caráter fatal, pela sua identificação com a morte inexorável, por ser a sentença de um destino do qual não se fugia chegou até o início do século XX, acompanhada de um vasto repertório de significados sociais e morais. Foi o moto de gerações de artistas, muitas vezes doentes eles próprios, os quais experimentando pessoalmente o mal, descreveram a vívida e romântica agonia, que foi não apenas moda, mas uma condição da produção artística. O sofrimento e a experiência quase transcendentais da morte lenta pela consumação, sentimentos profundos, traduziam em muitas línguas o que roía por dentro, consumia, excluía, desolava, asfixiando lentamente a alma e a vida social, antes de matar o corpo. A mais romântica das febres românticas, a doença dos jovens e ar-

dorosos, glamourosa amante dos apaixonados, sensuais e cheios de vida, era lembrada por seus personagens e autores. A Dama das Camélias, mas também Frederic Chopin e Manuel Bandeira.

De fato a parceria entre o homem e a doença começaria muito antes. De longo percurso entre as populações humanas, a tuberculose, inclusive na sua forma respiratória, foi conhecida e descrita em diferentes tempos e culturas. Curiosamente chegou mesmo a ser considerada hereditária, por ser recorrente entre familiares que, tal como se acreditava, seriam “fracos do pulmão”. Mas de fato era contagiosa, e de alguma forma isso foi percebido mesmo antes da ciência proporcionar instrumentos de investigação adequados. O reconhecimento oficial da transmissão pelo contágio foi feito apenas no século XVIII por Vuillemin, e a confirmação da bactéria causadora da doença, o *Mycobacterium tuberculosis*, no final do século XIX, por Köch. Mas observações empíricas anteriores, desenvolvidas na Ásia e na própria Europa, aproximariam a explicação etiológica daquela adotada pela ciência moderna. Na Ásia Meridional, entre os séculos VI e IX, textos já faziam referência a uma doença semelhante à tuberculose, indicando que os “maus ares” seriam portadores de “animálculos” responsáveis pela sua transmissão. Os médicos árabes, nos séculos XIII e XIV, propunham micropartículas transmissoras da doença. Pouco tempo depois, na Itália, Fracastore também defenderia o princípio rudimentar do contágio pelo que chamava *semnaria contagionis*.

Medicalizada a tuberculose perdeu o glamour, sua parcela mais romântica, passando a associar-se aos cuidados higiênicos, ao preconceito e à segregação: escarradeiras, leis contra a expectoração em locais públicos, sanatórios, desinfecção, pneumotórax, ventosas, banhos de sol, ar de montanha, nada de excessos, condutas moralizadas... estreptomina! Afinal, a cura. Eleanor Roosevelt ainda morre de tuberculose em meados do século XX, mas Manuel Bandeira, já tísico e desenganado na primeira década do século XX, sobreviveu até os 82 anos, e virou poeta. Já Betinho, de tantas provações na vida, diagnosticado tuberculoso pouco antes da descoberta do antibiótico, passou de condenado à salvo pelo antibiótico, para sorte nossa.

Mas falar desta tuberculose pulmonar, dor de personagens extraordinários, é falar de apenas uma pequena

parte da história. Talvez a menos útil para conhecer a trajetória e o comportamento desta infecção que acompanha a humanidade há milênios. A verdadeira natureza da tuberculose não está nos salões elegantes, entre celebridades, na casa-grande, nos ilustres que foram para Campos do Jordão ou para a Suíça. A verdadeira natureza da tuberculose está nos bairros pobres, nas senzalas, entre os anônimos urbanos da revolução industrial, entre os desvalidos das guerras. Da doença é preciso conhecer o passado e esmiuçar o presente, para entender o seu retorno.

Na sua história recente, sabemos que grandes epidemias mortais de tuberculose respiratória já assolavam cidades européias como Londres, ainda no século XVII. Um alerta para a degradação das condições de vida. Urbanizada, grassou pelas classes não-abastadas, florescendo nos apinhamentos subumanos de dezenas de milhares de indivíduos. Foi favorecida pelo abandono dos campos e pelo crescimento explosivo das cidades da revolução industrial; pelo confinamento de indivíduos levados a viver em cubículos, trabalhar de forma insalubre desde a infância, nascer, respirar e alimentar-se em ambientes incompatíveis com a dignidade e com a saúde. Como doença que afligiu populações, repetiu-se no passado, como no presente, em diferentes tempos e escalas, sendo repetidamente uma doença da miséria humana. Qualquer semelhança com o presente não é mera coincidência.

A tuberculose é uma infecção. É causada por bactérias que podem ser encontradas em outros seres vivos, na água e no solo, ou seja, amplamente dispersas pelo meio ambiente. Muitas variedades de micobactérias são conhecidas na natureza, aparentemente muito poucas têm potencial patogênico. Algumas afetam o homem, algumas causam doenças diferentes, como é o caso da hanseníase, a famosa lepra bíblica. Presentes na natureza, e podendo causar doença em diferentes animais, essas bactérias, a partir de um determinado tempo, iniciaram um percurso evolutivo relacionado ao do homem, passando a interagir com a nossa espécie e adaptar-se. Difícil precisar quando isso começou, embora haja tentativas de estimar a sua antigüidade. O que sabemos de fato é que a história da tuberculose pulmonar é a história bem-sucedida de um grupo de micróbios que passou a ter gran-

de sucesso reprodutivo na espécie humana.

A tuberculose humana é essencialmente respiratória, mas a infecção pode atingir diferentes órgãos, assumir diferentes manifestações clínicas. Em diferentes tempos e diferentes lugares, seu comportamento epidemiológico variou e a forma respiratória, a forma ganglionar, a meningite tuberculosa ou a forma entérica, por exemplo, podem ter tido diferentes impactos sobre a saúde da população. Esta doença é causada por uma infecção causada principalmente por dois gêneros de bactérias, o *Micobacterium tuberculosis* — mais encontrada em humanos — e o *Micobacterium bovis*. Outras variedades têm sido ultimamente encontradas em humanos, acreditando-se que sua presença não seja tão rara quanto se pensava. Por esta razão as espécies *M.miroti*, *M.africanum* e *M.kansasii* estão agregadas no chamado “complexo tuberculoso”, um conjunto de microorganismos que isoladamente, ou em associação, causam as diferentes formas da tuberculose em populações humanas. Anteriormente classificadas pelo seu comportamento bioquímico, suas diferenças são hoje mais facilmente caracterizadas pelos estudos de DNA, em que se baseiam os estudos epidemiológicos moleculares. Para melhor compreender o comportamento populacional da doença já é possível precisar as cepas que infectaram determinado indivíduo, rastreando os caminhos do contágio e a forma que se distribuem e se transmitem as bactérias, causando o adoecimento e a morte, tanto no passado como no presente. Outras micobactérias, referidas como MOTT (Micobacteria Other Than Tuberculosis), formam



A história da tuberculose pulmonar é a história bem-sucedida de um grupo de micróbios que passou a ter grande sucesso reprodutivo na espécie humana

Ossos, rins, intestinos, estômago, pele e mesmo as meninges podem ser atingidos, primariamente, ou ao longo da evolução clínica de uma tuberculose



um conjunto secundário, conhecido pela sua baixíssima patogenicidade, mas que eventualmente pode causar doença em pessoas extremamente suscetíveis, como os imunodeprimidos.

O nome tuberculose refere-se à típica formação nodular, ou de tubérculos, reação que caracteriza as lesões causadas ao longo da doença. É uma doença de grande duração, evolução ondulante, e que pode permanecer silenciosa por anos, até que se manifeste. Geralmente o primeiro contato com a bactéria se dá pela ingestão ou pela inalação de material contaminado. No início do século XX, o uso de leite não-pasteurizado, e de carnes sem controle sanitário, respondia por um risco significativo de adquirir a forma digestiva da tuberculose que ainda era muito freqüente, atingindo principalmente os intestinos.

Mas a forma mais importante de infecção nas populações humanas é a respiratória. Como em qualquer gripe, adquire-se tuberculose pela penetração no pulmão de partículas de saliva e secreções contaminadas pelas bactérias. Normalmente, o sistema mucociliar de limpeza da árvore respiratória é suficiente para expulsar as partículas inaladas, mas se a inalação é maciça ou repetitiva, e principalmente se o indivíduo foi suscetível, a infecção terá mais chance de instalar-se. Assim, quanto mais contato, mais contágio: um preço a ser pago pela aglomeração e pela interação intensa e freqüente. O contato inicial com as bactérias causa uma primeira infecção, cuja sintomatologia

muitas vezes é mal percebida, mas que ativa as defesas do organismo. Ficam as cicatrizes no pulmão, nos nodos linfáticos, eventualmente nas costelas. Uma infecção secundária poderá ocorrer, ou por reativação da infecção primária, ou por novas exposições, geralmente após dois a cinco anos. Sendo uma infecção respiratória. No quadro perpetuado pela arte as lesões disseminam-se pelos pulmões: emagrecimento, febre, tosse, fraqueza, suores noturnos, respiração curta, escarros, hemoptise; mas pode não ser tão óbvia. Ondulante, crônica, se não tratada pode arrastar-se por anos. Algumas formas mais virulentas, ou em pacientes imunodeprimidos, têm evolução clínica acelerada e maior mortalidade. Sendo tratável, exige ser medicada e controlada por longo tempo, até a cura definitiva. Não-tratada mata hoje, como ontem, entre 30% e 40% dos doentes dentro dos primeiros cinco anos. Alguns recuperam-se espontaneamente.

Mas não é só doença dos pulmões. Ossos, rins, intestinos, estômago, pele e mesmo as meninges podem ser atingidos, primariamente, ou ao longo da evolução clínica de uma tuberculose primariamente respiratória ou digestiva. Lesões características, principalmente nas vértebras torácicas e lombares — cerca de 90% dos casos na coluna — e lesões em outras partes esponjosas do esqueleto, ajudam os paleopatologistas a diagnosticar a doença em achados arqueológicos, ainda que a forma óssea de tuberculose ocorra raramente, tendo baixa prevalência populacional (1% a 5% dos casos). Sinais inflamatórios ou de perióstites, nas costelas, ajudam também a identificar possíveis casos de tuberculose pulmonar onde só restaram os ossos. O estudo de corpos mumificados, onde se preservaram pulmões e outros órgãos, ajuda a detalhar o que se sabe sobre a doença, além do que vai nos ossos. A histologia, a bacterioscopia, e agora também a extração de DNA, confirmam lesões características da doença, e a presença arqueológica das micobactérias do complexo tuberculoso. Lesões características e os padrões epidemiológicos sugestivos ajudam a fazer o diagnóstico diferencial com outras infecções. A tuberculose ontem e a tuberculose hoje podem ser comparadas.

Embora se tenha tentado atribuir diferentes formas de tuberculose a diferentes variedades do bacilo, hoje sabe-se que não é tão simples assim. As diferentes micobactérias não explicam sozinhas as diferentes formas da doença,

que dependem da maneira como a infecção penetra no organismo, do estado imunitário do indivíduo, da duração do quadro e de outros fatores. Sabemos que para compreender o comportamento da doença em cada tempo e lugar é preciso inclusive compreender a história particularizada e as interfaces culturais, sociais e ecológicas envolvidas. Como as diferentes maneiras de se infectar e de adoecer estão correlacionadas aos diferentes estilos de vida, sendo duas faces de uma mesma moeda, as pesquisas de arqueologia da tuberculose e suas diferentes manifestações no gênero humano, tal como os estudos epidemiológicos atuais, são um complexo exercício de abordagem biocultural.

Esta é uma doença da qual muito poucos vertebrados escapam. As bactérias causadoras da tuberculose estão distribuídas em diferentes reservatórios animais, e dispersos na água doce, na salina e no solo. Acredita-se que a tuberculose tenha sido originalmente uma zoonose, ou doença de animais, cuja transmissão e adaptação ao homem teriam sido favorecidas a partir da prática da domesticação, embora o contágio a partir de animais silvestres já tenha sido descrito. Atualmente, o reservatório do *M.tuberculosis* é o próprio homem, mas esta variedade tem sido também encontrada infectando o gado bovino por exemplo, mostrando que não é exclusividade humana. Na década de 90 um interessante caso de contágio humano a partir de focas portadoras de tuberculose comprovaram a transmissão dessa doença de uma população de animais silvestres para um hospedeiro humano. Modelos teóricos alternativos para explicar a passagem da infecção às populações humanas pré-históricas passaram a ser reforçados.

Os modelos tradicionais propõem que as bactérias teriam se adaptado ao homem quando houve a domesticação dos aurochs, ou formas selvagens de bovinos asiáticos. Neste período o confinamento temporário ou permanente dos animais; a redução da pressão de seleção natural pelo manejo humano, favorecendo o acúmulo de animais suscetíveis; a proximidade entre animais e humanos; assim como a manipulação e o consumo de leite, carne e derivados, teriam amplificado a infecção animal e favorecido a sua transmissão para o homem. Possivelmente iniciada pela forma entérica teria evoluído para a forma de transmissão respiratória, uma decorrência bem-sucedida da adaptação microbiana ao estilo de vida humano.

Mas estimativas moleculares propõem que o *M.tuberculosis* possa ter surgido entre 15.000 e 35.000 anos atrás, o que é muito anterior à domesticação, embora possa corresponder a contatos regulares com rebanhos semidomesticados e vivendo em liberdade, tal como ocorre ainda hoje entre lapões e renas.

Discutida pelos paleopatologistas desde o século XVIII, a tuberculose foi muito tempo buscada em testemunhos arqueológicos a partir do conhecido Mal de Pott. Esta forma assumida pela tuberculose óssea destrói a parte anterior de uma ou mais vértebras, causando uma corcunda ou cifose dorso-lombar acentuada. Esta característica marcante levou a que muitos autores atribuísem à tuberculose as deformidades representadas em esculturas, pinturas, e mesmo na arte rupestre. Na verdade, poucos destes testemunhos permitem diagnósticos confiáveis pois a representação simbólica não tem compromisso com a realidade e muito do que se julgou ser o retrato da tuberculose, é, na verdade, figuração imaginária, representação divina ou simples estilo de arte. Embora textos deixados por culturas que possuíam escrita tenham sido importantes para balizar o passado da doença, são de fato os achados de corpos com lesões, mumificados ou esqueletonizados que respondem pela maioria dos diagnósticos confiáveis.

Mesmo ao se encontrar lesões sugestivas de tuberculose outras etiologias devem ser consideradas, sendo feito, como hoje, um diagnóstico diferencial. Micobactérias de vida livre, outros gêneros de bactérias como *Brucela*, ou fungos como o *Blastomices dermatididis* e o *Coccidioides immunitis*, podem causar lesões assemelhadas. A cifose lombar, por colapso das vértebras, pode ser muito parecida com aquela causada por traumatismos compressivos ou por tumores malignos. Fazer o diagnóstico em paleopatologia pode ser muito mais difícil do que o na medicina, e principalmente no caso da tuberculose, já que não há febre, não há tosse, não há fraqueza nem suores, também já não há respiração, nem escarros ou hemoptise. Com todas as dificuldades há diagnósticos confirmados em número suficiente para saber que a doença é antiga, e que acompanha a humanidade mantendo certas características comuns às diferentes populações afetadas.

Entre os casos mais antigos de tuberculose está o acha-

do de lesões ósseas em um rapaz de cerca de 15 anos, que viveu no século IV antes de Cristo, numa comunidade neolítica agropastoril na Itália. Este esqueleto foi achado na caverna de Arene Candide, na Ligúria, e mostrava uma cifose de 90° típica do Mal de Pott. Tinha seis vértebras afetadas pela doença. Na mesma região e período um segundo caso foi descrito posteriormente. Na Dinamarca, o Mal de Pott foi descrito em uma mulher tendo idade entre 20 e 30 anos, também do período Neolítico. Outros achados datam da Idade do Bronze e períodos subsequentes, aqui e ali reaparece. Nesse período estávamos nos agrupando, cada vez mais sedentários, cada vez mais em contato com a fauna domesticada, e com outros grupos humanos. O sistema social tornava-se mais complexo, interações culturais de ordem política, econômica ou religiosa favoreciam os contatos regulares entre as populações e seus eventuais agrupamentos. Estávamos prontos para repartir nossas infecções. Se a tuberculose, tal como propõem alguns estudos moleculares, pode ter evoluído nas populações humanas por mais de 10.000 anos, estaria pronta a desenvolver-se e estabelecer-se plenamente como doença dos homens nos últimos milênios, favorecida por mudanças cada vez mais aceleradas e significativas de estilo de vida.

Os achados arqueológicos de restos humanos em boas condições para estudo são mais raros à medida que recuamos no tempo. Uma explicação para a inexistência de testemunhos mais antigos da tuberculose poderia ser a simples falta de achados arqueológicos em número e condições de preservação suficientes para comprovação. Outra explicação poderia ser a raridade da doença, levando a uma probabilidade muito baixa de se encontrar indivíduos com lesões ósseas. Ainda que os achados arqueológicos não contem uma história contínua, raramente permitindo estimar a dispersão e a prevalência dos casos de tuberculose óssea no passado, alguns elementos devem ser considerados. A frequência das infecções ósseas como complicação das tuberculosas entérica ou pulmonar permite estimar quantos seriam os doentes a partir do número de indivíduos com ossos afetados. A correlação dos achados de lesões típicas de tuberculose com a mortalidade, e com sinais indiretos de estresse infeccioso, também ajudam a reconstituir o

impacto da doença nas populações. As periostites sugerem a doença pulmonar, mesmo na falta dos pulmões. Por fim, para os períodos letrados há o fato da tuberculose ser reconhecida, caracterizada e medicada de forma especial, ocupando lugar de destaque nos tratados médicos de diferentes épocas. Provavelmente não seria uma doença rara, ou ter pouco interesse para a prática médica.

Se considerarmos os padrões atualmente conhecidos para a doença, a existência de um indivíduo com lesões ósseas, uma complicação rara e secundária, permitiria esperar algo entre 6 e 20 outros que teriam as formas mais comuns da doença. Achados como os do Neolítico da Itália podem representar períodos em que a doença ocorreu de forma mais significativa, ou seja, em maior prevalência em dada população. Teoricamente, o número de casos de tuberculose numa dada população tenderia a estabilizar-se com o tempo, pela seleção natural dos suscetíveis e também pela aquisição de relativa imunidade às variedades bacterianas presentes, até que fatores especialmente favoráveis voltassem a fazer pesar o fiel da balança em favor das bactérias.

Corpos tanto no Alto como no Baixo Egito, de antigüidade ainda maior, cerca de 3.700 anos antes de Cristo, também apresentam lesões de tuberculose. Outros achados repetem-se nos materiais de diferentes períodos, como, por exemplo, descritos por Sir Marc Armand Ruffer, datando de 1.000 anos antes da Era Cristã. Estudos mais recentes, baseados em pesquisas moleculares, vêm confirmando e ampliando as descobertas anteriores. No Japão, os períodos Meiji, Taisho e Jomon, associam-se a achados de tuberculose óssea. Na península dos Balcãs, entre Núbios cristãos do século IV e na Antiga Índia há tuberculose. Na Grécia Antiga a tísica já era um quadro clínico, definido por emagrecimento progressivo, languidez, tosse e expectoração com sangue, tal como descreve o *corpus Hipocraticus*. Por aí vamos.

Na América a arqueologia, contrariando todos os modelos convencionais, provou na década de setenta que a doença havia sido trazida pelas caravelas a partir do século XVI, quando começava também a aumentar na Europa. Não teria simplesmente vindo para infectar populações virgens, tal como ocorreu com o sarampo ou a varíola. A tuberculose já era velha conhecida aqui também. Velha conhecida de grupos indígenas tanto na América

do Norte como na América do Sul, onde pouco a pouco parece ter-se tornado um problema para saúde de algumas populações. Estas populações como regra haviam alcançado um nível de complexidade social e econômica maior, ou passavam a construir agregados populacionais urbanizados, a interagir e agrupar-se com regularidade, ou faziam uso de habitações fechadas e escuras. Mas aqui não havia gado bovino domesticado, nem consumo de leite, e, até onde sabemos, também não teria havido, por longo tempo, contato com a Europa. No entanto, a associação com a sedentarização, a urbanização, a aglomeração e a interatividade repete-se no Novo e no Velho Mundo.

Estima-se que o povoamento da América começou há pelo menos 15.000 anos, talvez antes. Não começou com grupos de agricultores Neolíticos, mas com grupos de coletores-caçadores, mais antigos. Para alguns autores a tuberculose poderia ter sido trazida como parte da carga bacteriana de que os primeiros homens já eram portadores quando deixaram a Ásia para colonizar a América. Se a adaptação das micobactérias ao homem é tão antiga quando propõem os biólogos moleculares, o consórcio entre bacilo e homem pode datar do Pleistoceno e, de fato, contrariando o modelo explicativo mais usual, anteceder à domesticação. Fontes de infecção silvestre parecem falar em favor desta possibilidade. Ainda segundo a teoria, mesmo populações reduzidas poderiam manter e propagar o bacilo, já que esta infecção é crônica, de longa duração e a micobactéria pode permanecer enquistada por longos anos, causando eventualmente doença. Por outro lado, o contato com a fauna americana, poderia ter proporcionado condições paralelas de passagem das micobactérias para o homem, mesmo na ausência da domesticação, uma vez que a manipulação e o processamento de carcaças de animais, como búfalos, seria uma rotina. Estudos moleculares parecem prometer mais dados que ajudem a testar estas hipóteses, mas de fato o que temos hoje é a constatação de que a doença, inclusive na sua forma respiratória, tal como no Velho Mundo, já atingia os habitantes das duas Américas desde mais de 2.000 anos atrás.

A pré-história das migrações para a América não sugere nenhum contato com a Europa, salvo a curta permanência da colônia Viking no século XI, mas a tuberculose

Para alguns autores, a tuberculose foi trazida como parte da carga bacteriana que os primeiros homens já eram portadores quando deixaram a Ásia para colonizar a América



já estava na América muito antes disso. A última entrada de uma grande migração pré-histórica para a América ocorreu há cerca de 6.000 anos, com a chegada dos Esquimós, que ficaram restritos ao círculo Ártico. A presença de tuberculose no Novo Mundo em tais datas e a sua ampla dispersão geográfica, portanto, remete às migrações mais antigas.

Desde o século XIX os arqueólogos chamam a atenção para a possibilidade de haver tuberculose pré-histórica na América, sempre tratada com ceticismo. Sua investigação ganhou novo impulso a partir da década de setenta. Cerca de duas dezenas de trabalhos recentes publicados nas três últimas décadas, permitem reunir aproximadamente 130 casos de tuberculose diagnosticados entre habitantes pré-históricos nas duas Américas. Muitos outros materiais, ainda não publicados, acenam com mais dezenas de casos recentemente descobertos, não deixando dúvida sobre a existência da infecção nas suas diferentes formas, mas principalmente a respiratória. As principais localizações dos achados nos apontam para as áreas onde preservou-se material arqueológico adequado, como o Altiplano Andino e as regiões desérticas da América do Sul, principalmente no Chile e Peru; e para a região das Grandes Planícies e do Lago Ontário, nos EUA e Canadá, na América do Norte. Achados esporádicos sugerem que outras localizações teriam ocorrido, e em arqueologia é sempre bom lembrar que dado negativo é, até prova em contrário, apenas ausência de informação.

Os primeiros achados inquestionáveis foram feitos na

década de 70. O caso inicial, uma criança de 8 a 10 anos, que viveu por volta do ano 700, pertencia à cultura Nazca, e foi encontrada na Hacienda Água Salada, no Peru. Confirmado por estudos radiológicos, anatomopatológicos e histológicos, incluindo-se a bacterioscopia, este caso, de tuberculose pulmonar com complicações para outros órgãos, foi o achado que levou a revisar mais seriamente a explicação de que o ciclo das navegações e colonização européia das Américas teria disseminado aqui a tuberculose. Muito embora no Brasil, como em outros pontos da América, os índios dos primeiros contatos fossem descritos pelos textos históricos como saudáveis representantes do Paraíso Perdido, os dados, escassos e idealizados, não permitiriam afirmar que a tuberculose não existia. A descoberta de cemitérios arqueológicos anteriores ao contato, com diversos casos de tuberculose, indica, ao contrário, que em alguns locais a doença já era endêmica. Admite-se hoje que, pelo menos em alguns lugares e povos, como os Inca, o contato parece apenas ter contribuído para precipitar o aumento da doença. Violência, desagregação social, dismantelamento da ordem política e econômica, escravização e pela associação de outras doenças virais. Ao que tudo indica, mesmo não sendo a população incaica “solo virgem” para a tuberculose, o impacto da conquista preparou ali “solo fértil” de que a doença necessita para expandir-se.

O achado mais antigo e confiável de tuberculose na América do Sul vem de El Palito, um sítio datado de 1050 antes de Cristo, na Venezuela. Outros achados, nos sítios

Admite-se hoje que, pelo menos em alguns lugares e povos, como os Inca, o contato parece apenas ter contribuído para precipitar o aumento da doença



Caserones, do deserto de Atacama, são datados do início da Era Cristã. Outros, em diferentes sítios como Arica, no Chile, e Chongos, Huayari, Lampilla e Estuquina, no Peru, distribuem-se durante cerca de mil e quinhentos anos do calendário cristão que precederam à chegada dos europeus. Muitos casos, deixados de lado na discussão, embora importantes, têm datas que se acercam do período do contato, pouco antes, ou logo depois. A tuberculose respiratória na América do Sul atingiu, até onde já podemos afirmar, pelo menos as culturas pré-históricas Inca, Nasca, Paracas, Wari, Tiwanaku, Chiribaya, Cabuza, Aruaque e Atacamenha. Em algumas regiões, a progressão dos achados permite acompanhar a doença à medida que se sucediam os domínios ou influências culturais numa mesma região.

No deserto que caracteriza o Sul do Peru e o Norte do Chile, estudos de múmias e de esqueletos permitem confirmar a existência provável de um grande número de casos pulmonares. Os casos mais antigos, no Chile e no Peru, são associados à cultura Paracas e, aparentemente, durante 2.000 anos, a doença ocorreu na região do Atacama. Os Paracas criaram as primeiras aldeias, cujas casas eram muito fechadas e escuras, uma solução para o clima da região, mas sem risco para a saúde. Isto certamente contribuiu para que a doença, que antes poderia ser esporádica, se tornasse mais prevalente. As grandes cidades fortificadas dos Wari e as casas pequenas, escuras e mal ventiladas construídas pelos Inca no Altiplano, também não contribuiriam para afastar a doença. Já entre os Mochica não se tem referência a achados, talvez com suas casas abertas, amplas e iluminadas, vivendo em áreas secas e mais baixas do Peru, tivessem menos risco de adoecer. Os pré-históricos conflitos políticos e as guerras travadas pela hegemonia regional certamente ajudaram a tuberculose respiratória a assumir comportamentos subitamente epidêmicos, pelo confinamento forçado e defensivo, como foi descrito recentemente para os Chiribaya de Estuquina, Peru. A história (ou pré-história) soa familiar, a bactéria é a mesma, oportunista.

Na América do Norte não há corpos mumificados, contentamo-nos com ossos, e os pulmões não estão à mostra. Culturas como os Anasazi, Woodland, Mississipi, Arikara, Saskatchewan e Iroqui foram atingidas pela tuberculose, que já começava a ser encontrada pouco antes do iní-

cio da Era Cristã. Nas Planícies Centrais e na Região dos Lagos, nos Estados Unidos e Canadá. Entre os Pueblo Anasazi a tuberculose perdurou por centenas de anos, desde os seus mais antigos assentamentos. Entre as razões para a existência da doença naqueles grupos considera-se as suas vilas, de casas muito agrupadas, onde viviam grandes concentrações de pessoas, o compartilhamento de utensílios de uso diário, as habitações, também escuras, e o grande tempo de permanência dos indivíduos dentro das áreas mal iluminadas das casas e vilas. Em sítios da Cultura Mississipi de West Central Illinois, a emergência da doença é associada a algumas mudanças importantes do modo de vida: o aumento populacional e do tamanho das vilas, a mudança econômica passando a privilegiar a produção de excedentes para fins comerciais em detrimento da satisfação das necessidades nutricionais locais, a mobilidade e os contatos freqüentes pelo estabelecimento de rotinas de encontro de grupos que convergiam para os centros religiosos e culturais como Cahokia. Crescimento, urbanização, mobilidade, mudanças na arquitetura, nem sempre vantajosas para a saúde, parecem pontos em comum nas áreas onde a tuberculose surge e persiste na América.

Na América do Norte, talvez as colônias Viking do século XI, estabelecidas por quase um século e tendo até gado bovino, possam ter tido alguma influência na redistribuição de uma tuberculose européia na América do Norte pré-histórica. Grupos indígenas locais chegaram a estabelecer trocas e contatos, e poderiam ter recebido como legado micobactérias. Mas isso não está evidente nas pistas da arqueologia. Na América Central e do Sul, por outro lado, grandes áreas pobres em evidências arqueológicas diretas dos corpos humanos, representadas pelas florestas úmidas, que deixam um grande vazio no mapa da doença. Mas ali também estavam presentes as condições que parecem ter propiciado a expansão da doença em Estuquina ou em Cahokia. Grandes grupos humanos formados por culturas complexas como os Maia ou os Tapajó poderiam ter tuberculose.

As epidemias e situações de alta endemicidade da tuberculose entre os grupos indígenas americanos pós-contato foram sempre um forte argumento para a hipótese de que não haveria tuberculose na América pré-colombiana. Admitia-se que os indígenas, aqui como na América do

Norte, estariam imunologicamente despreparados por falta de contato prévio com a doença e teriam pago o preço da suscetibilidade. Na falta de evidência arqueológica conclusiva, por muito tempo essa foi a teoria hegemônica. Ainda que houvessem áreas em que a tuberculose não fosse endêmica na América; ainda que houvessem grupos mais ou menos suscetíveis à doença, e também cepas bacterianas diferentes na América e no Velho Mundo, a explicação para a tuberculose entre os indígenas da América não seria apenas biológica. Estavam em processo de violenta desagregação social, enfraquecidos por viroses mortais, e sob grande impacto econômico e demográfico que se seguiu à conquista. Bactérias, vindas ou não da Corte, estariam com portas abertas. Tal como sempre, apocalipticamente, a doença foi boa companhia da miséria humana.

A América pré-histórica nutriu sua própria tuberculose, que esperou pacientemente os momentos apropriados para expandir-se. Ao longo da Idade Média a tuberculose parece ter-se mantido relativamente estável na Europa. O modelo de vida feudal, com a produção em famílias dispersas pelo campo, ou em pequenos agrupamentos; com seu gado, em pequenos rebanhos, vivendo espaços abertos e mantendo contatos interpessoais menos freqüentes e prolongados, deve ter contribuído para manter baixa, ainda que constante, a chance de infecção e adoecimento. O crescimento urbano e aglomeração de pessoas que se seguiram foram cada vez mais favoráveis ao aumento da transmissão respiratória da tuberculose, o que parece ter-se iniciado entre os séculos XVI e XVII.

Até meados do século XIX, segundo os relatos escritos, confirmados pela arqueologia, a tuberculose respiratória cresceu. Inicialmente nas grandes cidades da Europa, como Londres e Paris, e depois também nas populações camponesas, cada vez menos isoladas, cuja qualidade de vida piorava progressivamente. As “curas” proporcionadas pelo divino toque do Rei, em uso durante parte da Idade Média e da Renascença, foram freqüentemente aplicadas aos portadores de tuberculose ganglionar, ou escrófula. A cada doente “curado” era dado um donativo, na forma de uma moeda de ouro. O controle contábil dos donativos proporciona hoje uma visão epidemiológica interessante, ainda

que aproximada, do aumento espetacular desta forma de tuberculose entre os séculos XVII e XIX, em Londres, servem como indicador indireto da infecção e adoecimento no período. Num ciclo urbano perverso, adoeciam as pessoas, amontoadas, mal nutridas, desgastadas, e adoecia o gado, confinado em estábulos, para fornecer leite às cidades, pela via respiratória, ou pela via digestiva, se adoecia.

A diminuição dos casos de tuberculose na Europa, a partir da metade do século XIX, admite muitas explicações. O aumento da resistência imunológica, a redução dos suscetíveis pela forte seleção natural, a intervenção nas áreas urbanas e a adoção de algumas medidas saneadoras, a medicalização da época. Muito embora o antibiótico só tenha sido disponibilizado quase cem anos depois, a tuberculose começou a cair por volta de 1850, estimando-se que já havia decaído cerca de 80% quando a antibioticoterapia começou. Ainda assim, no início do século XX esta era uma das mais temidas doenças. Sanatórios especializados distribuíam-se por todo o mundo. Alguns tipos de trabalhadores eram mais suscetíveis ou estavam expostos a maior risco de adoecimento, como no caso das tecelãs.

Paralelamente à tuberculose respiratória, a forma digestiva ainda era muito comum há algumas décadas passadas. Quando e onde a pasteurização e outras medidas sanitárias passaram a prevenir a infecção oral, a tuberculose digestiva diminuiu. Mas chegar a este controle valeu grandes debates entre os interesses político-econômicos e médico-sanitários. O início do século XX encontra São Paulo no auge dessa polêmica. Controlar o gado, investir em medidas higiênicas, sacrificar animais. Necessário? Quem disse que a doença é transmitida pela boca, meu senhor, ficaram loucos? Do alto da autoridade científica de Calmette e Guérin vem a afirmativa: *de todos os modos de contaminação a infecção pelo tubo digestivo é a mais eficaz*. A Ciência bate o martelo. Testa-se o gado, controla-se o leite. Fervura, pasteurização! Grandes decisões a serem tomadas por um país cuja economia ainda era fundamentalmente agropecuária, como lembram os colegas que discutem esse período de nossa história sanitária. Hoje a tuberculose digestiva também volta a crescer, onde já havia sido controlada. Na geografia dos espaços recém-criados

pela história, nos circuitos paralelos e nas soluções econômicas informais que escapam ao controle sanitário, onde há criação e consumo clandestinos de gado, a tuberculose digestiva, como aliás outras zoonoses, voltam a ameaçar. Na África outros circuitos multiplicam essa tuberculose: contágio de animais silvestres por animais domésticos; grandes carnívoros contaminados a partir de cadeias alimentares em cuja base estão concentrações de doença ligada à ação humana. Abrem-se novos caminhos para a tuberculose digestiva.

A forma respiratória foi severamente combatida, ainda no século XX em diferentes países. Nos Estados Unidos, por exemplo, um investimento decisivo na área da Saúde Pública forçou o seu decréscimo expressivo, acenando-se com uma queda de incidência da ordem de 200 para 1 por 100.000. Campanhas da tuberculose espalhavam seus selos de Natal dentro e fora dos EUA. Graças a um grande esforço médico-sanitário, à expressiva mudança na qualidade de vida, moradia, trabalho, alimentação e, é claro, a uma pequena ajuda antibiótica depois dos anos 40, a doença, já em franca curva natural descendente, foi ficando restrita a poucos grupos de indivíduos suscetíveis e despossuídos. Deixou de ser considerada um problema de Saúde Pública nos países desenvolvidos. A vigilância relaxou. Outras doenças exigiram atenção.

Mas a partir de 1985 o número de casos e surtos localizados de tuberculose voltaram a crescer: emergente, re-emergente? Por que volta uma doença que parecia estar sendo vencida? Várias explicações. Os movimentos migratórios, inclusive provenientes de países que não tinham a tuberculose sob controle, intensificaram-se; grupos vivendo em condições desfavoráveis passaram a se acumular mais rapidamente nos núcleos urbanos, mesmo nos países mais desenvolvidos. Acumulou-se uma população crescente de suscetíveis, que não haviam vivido tempos de alta prevalência da doença, ainda que sensibilizados pelo BCG. Muitos tratamentos inadequados, ou abandonados selecionaram micobactérias resistentes aos antibióticos, o aumento de doenças como a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida, ou AIDS, sinergistas poderosos, proporcionaram terreno fértil para a tuberculose; os investimentos da Saúde Pública para controle da tuberculose diminuíram. Entendendo-se o comportamento histórico da doença, essa foi uma tuberculose anunciada.

Tal como dizem, apesar de ser uma doença antiga, a tuberculose não é uma doença do passado. Algo em torno de 1.9 milhão de indivíduos morrem de tuberculose em todo o mundo, e outro tanto se infecta com o *Mycobacterium tuberculosis* ficando sob risco de adoecer. E os números continuam aumentando. Inimigo histórico, de longa data, a tuberculose fortaleceu-se novamente. A transmissão da tuberculose é favorecida hoje, como ontem, pelo nosso modo de vida: volta à baila o papel dos aglomerados, do confinamento das pessoas, tanto em ambientes especiais como as prisões, como no trabalho, domicílios reduzidos e espaços de lazer. Volta à discussão a mobilidade crescente dos indivíduos e o estilo de vida em que a circulação social, os contatos interpessoais, são cada vez mais frequentes. Somam-se o controle e vigilância insuficientes, a resistência aos medicamentos. Contingentes cada vez mais numerosos de suscetíveis, que não resistem: má nutrição, doenças, estresse, condições extenuantes. Com a pauperização crescente e a queda significativa da qualidade de vida para grandes segmentos da população, principalmente nos países menos desenvolvidos, a tuberculose fermentou em grandes caldeirões urbanos. Em escala planetária, mais do que nunca, modelos econômicos hegemônicos levam à transição dos estilos de vida, e repetem a valsa. A tuberculose, de braços dados com a miséria, volta aos salões, e às ruas.

Muitas doenças humanas têm tomado conta da imaginação e navegado nas representações sobre a doença, que se modificam a cada tempo. Algumas delas perdem-se na memória, ou nas mudanças de paradigma pelas quais passam os discursos humanos. À medida que acompanham a humanidade há longo tempo é difícil precisar como e quando começaram, ou como e quando tornaram-se problemas para a saúde coletiva. Umas poucas são redescobertas pela arqueologia.

Na cabeça da lista estão as doenças infecciosas, muitas vezes matando de forma rápida e avassaladora, dizimando vilas e povoados. Outras vezes causando doença prolongada, mas não menos dramática. Aparecendo, desaparecendo e reaparecendo no cenário da História, resistindo social e ecologicamente, ainda que mudando de nome e de lugar na medicina. Algumas velhas e conhecidas infecções, como a tuberculose, ressurgem, reemer-



Em escala planetária, mais do que nunca, modelos econômicos hegemônicos levam à transição dos estilos de vida, e repetem a valsa

gem, desafiam e confrontam as ciências da cura e da saúde. Ao longo de tempos históricos e pré-históricos, e dada à nossa ainda insuficiente sabedoria, parecem ter vida própria, como um consórcio complexo de microorganismos, agindo na fronteira entre o biológico e o socio-cultural. Intervindo e escapando de intervenções, mudando a História e fazendo parte dela. Pragas, pestes, doenças que, segundo Grmek, ou estarão sempre presentes, ou serão substituídas por outras, conforme a lei macabra de compensação da patocenose proposta por aquele autor.

Adaptável e versátil, a tuberculose é uma doença antiga. Sua relação com diferentes espécies de mamíferos, inclusive o homem exige respeito. Mutante e mutável, não deve ser subestimada. Sua trajetória humana parece ter um componente adaptativo considerável e ainda mal compreendido. O controle quimioterápico, na tentativa de extinguir a doença eliminando o agente, mostrou-se uma estratégia tardia, insuficiente e com novos riscos. Olhada numa perspectiva de tempo longo, a doença fez seu ciclo, independente do antibiótico. Seu retorno, apesar da existência de tantos medicamentos, reitera que a doença é mais que um punhado de micróbios, de fato é um punhado de condições que fazem adoecer.

Do passado até o presente, a receita de doença se repete. A tuberculose é assim, só não dá para fingir que não sabia.

e - mail : s f e r r a z @ e n s p . f i o c r u z . b r

Como fazer um mico global

Sheila Maria Ferraz
Mendonça de Souza

MÉDICA



WWW.NOVODIG

Atuberculose está na moda. Autoridades sanitárias discutem o número crescente de casos, resistência a medicamentos, aumento de incidência, prevalência e mortalidade. As pessoas comuns pressentem, na volta da doença, a perda de mais uma utopia. No Rio e na Rússia já soou o alarme. Chegou a parecer controlável. O que aconteceu de novo? A história e a pré-história da tuberculose respiratória mostram que talvez não haja nada de novo. A doença já foi outras vezes emergente, ondulante, surpreendente. Quanto mais sabemos, mais descobrimos, em diferentes tempos e lugares. Oportunista, vem sempre navegando nas más condições de vida, no desamparo, nos descaminhos, na fome, na guerra e em outras incompetências humanas. Burla a vida, burla a ciência. Quanto mais sabemos, mais nos damos conta de que esta é uma velha lição mal aprendida. Sua libertação, de ares apocalípticos nas duas últimas décadas do século XX, não é novidade: é a crônica de uma tuberculose anunciada.

Considerada por muito tempo como a mais importante causa de morte no mundo, a tuberculose teve seu apogeu mais recente no início século XIX, e agora volta a crescer, entre o final do século XX e o início do século XXI. Na metade dos oitocentos, a tuberculose pulmonar, temida como causa de até 30% das mortes em alguns lugares da Europa, recebia toda a atenção médica e um lugar de destaque na representação popular e nas artes, sendo considerada a doença de maior influência na literatura. Explorada pelo seu caráter fatal, pela sua identificação com a morte inexorável, por ser a sentença de um destino do qual não se fugia chegou até o início do século XX, acompanhada de um vasto repertório de significados sociais e morais. Foi o moto de gerações de artistas, muitas vezes doentes eles próprios, os quais experimentando pessoalmente o mal, descreveram a vívida e romântica agonia, que foi não apenas moda, mas uma condição da produção artística. O sofrimento e a experiência quase transcendentais da morte lenta pela consumação, sentimentos profundos, traduziam em muitas línguas o que roía por dentro, consumia, excluía, desolava, asfixiando lentamente a alma e a vida social, antes de matar o corpo. A mais romântica das febres românticas, a doença dos jovens e ar-

dorosos, glamourosa amante dos apaixonados, sensuais e cheios de vida, era lembrada por seus personagens e autores. A Dama das Camélias, mas também Frederic Chopin e Manuel Bandeira.

De fato a parceria entre o homem e a doença começaria muito antes. De longo percurso entre as populações humanas, a tuberculose, inclusive na sua forma respiratória, foi conhecida e descrita em diferentes tempos e culturas. Curiosamente chegou mesmo a ser considerada hereditária, por ser recorrente entre familiares que, tal como se acreditava, seriam “fracos do pulmão”. Mas de fato era contagiosa, e de alguma forma isso foi percebido mesmo antes da ciência proporcionar instrumentos de investigação adequados. O reconhecimento oficial da transmissão pelo contágio foi feito apenas no século XVIII por Vuillemin, e a confirmação da bactéria causadora da doença, o *Mycobacterium tuberculosis*, no final do século XIX, por Köch. Mas observações empíricas anteriores, desenvolvidas na Ásia e na própria Europa, aproximariam a explicação etiológica daquela adotada pela ciência moderna. Na Ásia Meridional, entre os séculos VI e IX, textos já faziam referência a uma doença semelhante à tuberculose, indicando que os “maus ares” seriam portadores de “animálculos” responsáveis pela sua transmissão. Os médicos árabes, nos séculos XIII e XIV, propunham micropartículas transmissoras da doença. Pouco tempo depois, na Itália, Fracastore também defenderia o princípio rudimentar do contágio pelo que chamava *semnaria contagionis*.

Medicalizada a tuberculose perdeu o glamour, sua parcela mais romântica, passando a associar-se aos cuidados higiênicos, ao preconceito e à segregação: escarradeiras, leis contra a expectoração em locais públicos, sanatórios, desinfecção, pneumotórax, ventosas, banhos de sol, ar de montanha, nada de excessos, condutas moralizadas... estreptomina! Afinal, a cura. Eleanor Roosevelt ainda morre de tuberculose em meados do século XX, mas Manuel Bandeira, já tísico e desenganado na primeira década do século XX, sobreviveu até os 82 anos, e virou poeta. Já Betinho, de tantas provações na vida, diagnosticado tuberculoso pouco antes da descoberta do antibiótico, passou de condenado à salvo pelo antibiótico, para sorte nossa.

Mas falar desta tuberculose pulmonar, dor de personagens extraordinários, é falar de apenas uma pequena

parte da história. Talvez a menos útil para conhecer a trajetória e o comportamento desta infecção que acompanha a humanidade há milênios. A verdadeira natureza da tuberculose não está nos salões elegantes, entre celebridades, na casa-grande, nos ilustres que foram para Campos do Jordão ou para a Suíça. A verdadeira natureza da tuberculose está nos bairros pobres, nas senzalas, entre os anônimos urbanos da revolução industrial, entre os desvalidos das guerras. Da doença é preciso conhecer o passado e esmiuçar o presente, para entender o seu retorno.

Na sua história recente, sabemos que grandes epidemias mortais de tuberculose respiratória já assolavam cidades européias como Londres, ainda no século XVII. Um alerta para a degradação das condições de vida. Urbanizada, grassou pelas classes não-abastadas, florescendo nos apinhamentos subumanos de dezenas de milhares de indivíduos. Foi favorecida pelo abandono dos campos e pelo crescimento explosivo das cidades da revolução industrial; pelo confinamento de indivíduos levados a viver em cubículos, trabalhar de forma insalubre desde a infância, nascer, respirar e alimentar-se em ambientes incompatíveis com a dignidade e com a saúde. Como doença que afligiu populações, repetiu-se no passado, como no presente, em diferentes tempos e escalas, sendo repetidamente uma doença da miséria humana. Qualquer semelhança com o presente não é mera coincidência.

A tuberculose é uma infecção. É causada por bactérias que podem ser encontradas em outros seres vivos, na água e no solo, ou seja, amplamente dispersas pelo meio ambiente. Muitas variedades de micobactérias são conhecidas na natureza, aparentemente muito poucas têm potencial patogênico. Algumas afetam o homem, algumas causam doenças diferentes, como é o caso da hanseníase, a famosa lepra bíblica. Presentes na natureza, e podendo causar doença em diferentes animais, essas bactérias, a partir de um determinado tempo, iniciaram um percurso evolutivo relacionado ao do homem, passando a interagir com a nossa espécie e adaptar-se. Difícil precisar quando isso começou, embora haja tentativas de estimar a sua antigüidade. O que sabemos de fato é que a história da tuberculose pulmonar é a história bem-sucedida de um grupo de micróbios que passou a ter gran-

de sucesso reprodutivo na espécie humana.

A tuberculose humana é essencialmente respiratória, mas a infecção pode atingir diferentes órgãos, assumir diferentes manifestações clínicas. Em diferentes tempos e diferentes lugares, seu comportamento epidemiológico variou e a forma respiratória, a forma ganglionar, a meningite tuberculosa ou a forma entérica, por exemplo, podem ter tido diferentes impactos sobre a saúde da população. Esta doença é causada por uma infecção causada principalmente por dois gêneros de bactérias, o *Micobacterium tuberculosis* — mais encontrada em humanos — e o *Micobacterium bovis*. Outras variedades têm sido ultimamente encontradas em humanos, acreditando-se que sua presença não seja tão rara quanto se pensava. Por esta razão as espécies *M. miroti*, *M. africanum* e *M. kansasii* estão agregadas no chamado “complexo tuberculoso”, um conjunto de microorganismos que isoladamente, ou em associação, causam as diferentes formas da tuberculose em populações humanas. Anteriormente classificadas pelo seu comportamento bioquímico, suas diferenças são hoje mais facilmente caracterizadas pelos estudos de DNA, em que se baseiam os estudos epidemiológicos moleculares. Para melhor compreender o comportamento populacional da doença já é possível precisar as cepas que infectaram determinado indivíduo, rastreando os caminhos do contágio e a forma que se distribuem e se transmitem as bactérias, causando o adoecimento e a morte, tanto no passado como no presente. Outras micobactérias, referidas como MOTT (Micobacteria Other Than Tuberculosis), formam



A história da tuberculose pulmonar é a história bem-sucedida de um grupo de micróbios que passou a ter grande sucesso reprodutivo na espécie humana

Ossos, rins, intestinos, estômago, pele e mesmo as meninges podem ser atingidos, primariamente, ou ao longo da evolução clínica de uma tuberculose



um conjunto secundário, conhecido pela sua baixíssima patogenicidade, mas que eventualmente pode causar doença em pessoas extremamente suscetíveis, como os imunodeprimidos.

O nome tuberculose refere-se à típica formação nodular, ou de tubérculos, reação que caracteriza as lesões causadas ao longo da doença. É uma doença de grande duração, evolução ondulante, e que pode permanecer silenciosa por anos, até que se manifeste. Geralmente o primeiro contato com a bactéria se dá pela ingestão ou pela inalação de material contaminado. No início do século XX, o uso de leite não-pasteurizado, e de carnes sem controle sanitário, respondia por um risco significativo de adquirir a forma digestiva da tuberculose que ainda era muito freqüente, atingindo principalmente os intestinos.

Mas a forma mais importante de infecção nas populações humanas é a respiratória. Como em qualquer gripe, adquire-se tuberculose pela penetração no pulmão de partículas de saliva e secreções contaminadas pelas bactérias. Normalmente, o sistema mucociliar de limpeza da árvore respiratória é suficiente para expulsar as partículas inaladas, mas se a inalação é maciça ou repetitiva, e principalmente se o indivíduo foi suscetível, a infecção terá mais chance de instalar-se. Assim, quanto mais contato, mais contágio: um preço a ser pago pela aglomeração e pela interação intensa e freqüente. O contato inicial com as bactérias causa uma primeira infecção, cuja sintomatologia

muitas vezes é mal percebida, mas que ativa as defesas do organismo. Ficam as cicatrizes no pulmão, nos nodos linfáticos, eventualmente nas costelas. Uma infecção secundária poderá ocorrer, ou por reativação da infecção primária, ou por novas exposições, geralmente após dois a cinco anos. Sendo uma infecção respiratória. No quadro perpetuado pela arte as lesões disseminam-se pelos pulmões: emagrecimento, febre, tosse, fraqueza, suores noturnos, respiração curta, escarros, hemoptise; mas pode não ser tão óbvia. Ondulante, crônica, se não tratada pode arrastar-se por anos. Algumas formas mais virulentas, ou em pacientes imunodeprimidos, têm evolução clínica acelerada e maior mortalidade. Sendo tratável, exige ser medicada e controlada por longo tempo, até a cura definitiva. Não-tratada mata hoje, como ontem, entre 30% e 40% dos doentes dentro dos primeiros cinco anos. Alguns recuperam-se espontaneamente.

Mas não é só doença dos pulmões. Ossos, rins, intestinos, estômago, pele e mesmo as meninges podem ser atingidos, primariamente, ou ao longo da evolução clínica de uma tuberculose primariamente respiratória ou digestiva. Lesões características, principalmente nas vértebras torácicas e lombares — cerca de 90% dos casos na coluna — e lesões em outras partes esponjosas do esqueleto, ajudam os paleopatologistas a diagnosticar a doença em achados arqueológicos, ainda que a forma óssea de tuberculose ocorra raramente, tendo baixa prevalência populacional (1% a 5% dos casos). Sinais inflamatórios ou de perióstites, nas costelas, ajudam também a identificar possíveis casos de tuberculose pulmonar onde só restaram os ossos. O estudo de corpos mumificados, onde se preservaram pulmões e outros órgãos, ajuda a detalhar o que se sabe sobre a doença, além do que vai nos ossos. A histologia, a bacterioscopia, e agora também a extração de DNA, confirmam lesões características da doença, e a presença arqueológica das micobactérias do complexo tuberculoso. Lesões características e os padrões epidemiológicos sugestivos ajudam a fazer o diagnóstico diferencial com outras infecções. A tuberculose ontem e a tuberculose hoje podem ser comparadas.

Embora se tenha tentado atribuir diferentes formas de tuberculose a diferentes variedades do bacilo, hoje sabe-se que não é tão simples assim. As diferentes micobactérias não explicam sozinhas as diferentes formas da doença,

que dependem da maneira como a infecção penetra no organismo, do estado imunitário do indivíduo, da duração do quadro e de outros fatores. Sabemos que para compreender o comportamento da doença em cada tempo e lugar é preciso inclusive compreender a história particularizada e as interfaces culturais, sociais e ecológicas envolvidas. Como as diferentes maneiras de se infectar e de adoecer estão correlacionadas aos diferentes estilos de vida, sendo duas faces de uma mesma moeda, as pesquisas de arqueologia da tuberculose e suas diferentes manifestações no gênero humano, tal como os estudos epidemiológicos atuais, são um complexo exercício de abordagem biocultural.

Esta é uma doença da qual muito poucos vertebrados escapam. As bactérias causadoras da tuberculose estão distribuídas em diferentes reservatórios animais, e dispersos na água doce, na salina e no solo. Acredita-se que a tuberculose tenha sido originalmente uma zoonose, ou doença de animais, cuja transmissão e adaptação ao homem teriam sido favorecidas a partir da prática da domesticação, embora o contágio a partir de animais silvestres já tenha sido descrito. Atualmente, o reservatório do *M.tuberculosis* é o próprio homem, mas esta variedade tem sido também encontrada infectando o gado bovino por exemplo, mostrando que não é exclusividade humana. Na década de 90 um interessante caso de contágio humano a partir de focas portadoras de tuberculose comprovaram a transmissão dessa doença de uma população de animais silvestres para um hospedeiro humano. Modelos teóricos alternativos para explicar a passagem da infecção às populações humanas pré-históricas passaram a ser reforçados.

Os modelos tradicionais propõem que as bactérias teriam se adaptado ao homem quando houve a domesticação dos aurochs, ou formas selvagens de bovinos asiáticos. Neste período o confinamento temporário ou permanente dos animais; a redução da pressão de seleção natural pelo manejo humano, favorecendo o acúmulo de animais suscetíveis; a proximidade entre animais e humanos; assim como a manipulação e o consumo de leite, carne e derivados, teriam amplificado a infecção animal e favorecido a sua transmissão para o homem. Possivelmente iniciada pela forma entérica teria evoluído para a forma de transmissão respiratória, uma decorrência bem-sucedida da adaptação microbiana ao estilo de vida humano.

Mas estimativas moleculares propõem que o *M.tuberculosis* possa ter surgido entre 15.000 e 35.000 anos atrás, o que é muito anterior à domesticação, embora possa corresponder a contatos regulares com rebanhos semidomesticados e vivendo em liberdade, tal como ocorre ainda hoje entre lapões e renas.

Discutida pelos paleopatologistas desde o século XVIII, a tuberculose foi muito tempo buscada em testemunhos arqueológicos a partir do conhecido Mal de Pott. Esta forma assumida pela tuberculose óssea destrói a parte anterior de uma ou mais vértebras, causando uma corcunda ou cifose dorso-lombar acentuada. Esta característica marcante levou a que muitos autores atribuíssem à tuberculose as deformidades representadas em esculturas, pinturas, e mesmo na arte rupestre. Na verdade, poucos destes testemunhos permitem diagnósticos confiáveis pois a representação simbólica não tem compromisso com a realidade e muito do que se julgou ser o retrato da tuberculose, é, na verdade, figuração imaginária, representação divina ou simples estilo de arte. Embora textos deixados por culturas que possuíam escrita tenham sido importantes para balizar o passado da doença, são de fato os achados de corpos com lesões, mumificados ou esqueletonizados que respondem pela maioria dos diagnósticos confiáveis.

Mesmo ao se encontrar lesões sugestivas de tuberculose outras etiologias devem ser consideradas, sendo feito, como hoje, um diagnóstico diferencial. Micobactérias de vida livre, outros gêneros de bactérias como *Brucela*, ou fungos como o *Blastomices dermatididis* e o *Coccidioides immunitis*, podem causar lesões assemelhadas. A cifose lombar, por colapso das vértebras, pode ser muito parecida com aquela causada por traumatismos compressivos ou por tumores malignos. Fazer o diagnóstico em paleopatologia pode ser muito mais difícil do que o na medicina, e principalmente no caso da tuberculose, já que não há febre, não há tosse, não há fraqueza nem suores, também já não há respiração, nem escarros ou hemoptise. Com todas as dificuldades há diagnósticos confirmados em número suficiente para saber que a doença é antiga, e que acompanha a humanidade mantendo certas características comuns às diferentes populações afetadas.

Entre os casos mais antigos de tuberculose está o acha-

do de lesões ósseas em um rapaz de cerca de 15 anos, que viveu no século IV antes de Cristo, numa comunidade neolítica agropastoril na Itália. Este esqueleto foi achado na caverna de Arene Candide, na Ligúria, e mostrava uma cifose de 90° típica do Mal de Pott. Tinha seis vértebras afetadas pela doença. Na mesma região e período um segundo caso foi descrito posteriormente. Na Dinamarca, o Mal de Pott foi descrito em uma mulher tendo idade entre 20 e 30 anos, também do período Neolítico. Outros achados datam da Idade do Bronze e períodos subsequentes, aqui e ali reaparece. Nesse período estávamos nos agrupando, cada vez mais sedentários, cada vez mais em contato com a fauna domesticada, e com outros grupos humanos. O sistema social tornava-se mais complexo, interações culturais de ordem política, econômica ou religiosa favoreciam os contatos regulares entre as populações e seus eventuais agrupamentos. Estávamos prontos para repartir nossas infecções. Se a tuberculose, tal como propõem alguns estudos moleculares, pode ter evoluído nas populações humanas por mais de 10.000 anos, estaria pronta a desenvolver-se e estabelecer-se plenamente como doença dos homens nos últimos milênios, favorecida por mudanças cada vez mais aceleradas e significativas de estilo de vida.

Os achados arqueológicos de restos humanos em boas condições para estudo são mais raros à medida que recuamos no tempo. Uma explicação para a inexistência de testemunhos mais antigos da tuberculose poderia ser a simples falta de achados arqueológicos em número e condições de preservação suficientes para comprovação. Outra explicação poderia ser a raridade da doença, levando a uma probabilidade muito baixa de se encontrar indivíduos com lesões ósseas. Ainda que os achados arqueológicos não contem uma história contínua, raramente permitindo estimar a dispersão e a prevalência dos casos de tuberculose óssea no passado, alguns elementos devem ser considerados. A frequência das infecções ósseas como complicação das tuberculosas entérica ou pulmonar permite estimar quantos seriam os doentes a partir do número de indivíduos com ossos afetados. A correlação dos achados de lesões típicas de tuberculose com a mortalidade, e com sinais indiretos de estresse infeccioso, também ajudam a reconstituir o

impacto da doença nas populações. As periostites sugerem a doença pulmonar, mesmo na falta dos pulmões. Por fim, para os períodos letrados há o fato da tuberculose ser reconhecida, caracterizada e medicada de forma especial, ocupando lugar de destaque nos tratados médicos de diferentes épocas. Provavelmente não seria uma doença rara, ou ter pouco interesse para a prática médica.

Se considerarmos os padrões atualmente conhecidos para a doença, a existência de um indivíduo com lesões ósseas, uma complicação rara e secundária, permitiria esperar algo entre 6 e 20 outros que teriam as formas mais comuns da doença. Achados como os do Neolítico da Itália podem representar períodos em que a doença ocorreu de forma mais significativa, ou seja, em maior prevalência em dada população. Teoricamente, o número de casos de tuberculose numa dada população tenderia a estabilizar-se com o tempo, pela seleção natural dos suscetíveis e também pela aquisição de relativa imunidade às variedades bacterianas presentes, até que fatores especialmente favoráveis voltassem a fazer pesar o fiel da balança em favor das bactérias.

Corpos tanto no Alto como no Baixo Egito, de antigüidade ainda maior, cerca de 3.700 anos antes de Cristo, também apresentam lesões de tuberculose. Outros achados repetem-se nos materiais de diferentes períodos, como, por exemplo, descritos por Sir Marc Armand Ruffer, datando de 1.000 anos antes da Era Cristã. Estudos mais recentes, baseados em pesquisas moleculares, vêm confirmando e ampliando as descobertas anteriores. No Japão, os períodos Meiji, Taisho e Jomon, associam-se a achados de tuberculose óssea. Na península dos Balcãs, entre Núbios cristãos do século IV e na Antiga Índia há tuberculose. Na Grécia Antiga a tísica já era um quadro clínico, definido por emagrecimento progressivo, languidez, tosse e expectoração com sangue, tal como descreve o *corpus Hipocraticus*. Por aí vamos.

Na América a arqueologia, contrariando todos os modelos convencionais, provou na década de setenta que a doença havia sido trazida pelas caravelas a partir do século XVI, quando começava também a aumentar na Europa. Não teria simplesmente vindo para infectar populações virgens, tal como ocorreu com o sarampo ou a varíola. A tuberculose já era velha conhecida aqui também. Velha conhecida de grupos indígenas tanto na América

do Norte como na América do Sul, onde pouco a pouco parece ter-se tornado um problema para saúde de algumas populações. Estas populações como regra haviam alcançado um nível de complexidade social e econômica maior, ou passavam a construir agregados populacionais urbanizados, a interagir e agrupar-se com regularidade, ou faziam uso de habitações fechadas e escuras. Mas aqui não havia gado bovino domesticado, nem consumo de leite, e, até onde sabemos, também não teria havido, por longo tempo, contato com a Europa. No entanto, a associação com a sedentarização, a urbanização, a aglomeração e a interatividade repete-se no Novo e no Velho Mundo.

Estima-se que o povoamento da América começou há pelo menos 15.000 anos, talvez antes. Não começou com grupos de agricultores Neolíticos, mas com grupos de coletores-caçadores, mais antigos. Para alguns autores a tuberculose poderia ter sido trazida como parte da carga bacteriana de que os primeiros homens já eram portadores quando deixaram a Ásia para colonizar a América. Se a adaptação das micobactérias ao homem é tão antiga quando propõem os biólogos moleculares, o consórcio entre bacilo e homem pode datar do Pleistoceno e, de fato, contrariando o modelo explicativo mais usual, anteceder à domesticação. Fontes de infecção silvestre parecem falar em favor desta possibilidade. Ainda segundo a teoria, mesmo populações reduzidas poderiam manter e propagar o bacilo, já que esta infecção é crônica, de longa duração e a micobactéria pode permanecer enquistada por longos anos, causando eventualmente doença. Por outro lado, o contato com a fauna americana, poderia ter proporcionado condições paralelas de passagem das micobactérias para o homem, mesmo na ausência da domesticação, uma vez que a manipulação e o processamento de carcaças de animais, como búfalos, seria uma rotina. Estudos moleculares parecem prometer mais dados que ajudem a testar estas hipóteses, mas de fato o que temos hoje é a constatação de que a doença, inclusive na sua forma respiratória, tal como no Velho Mundo, já atingia os habitantes das duas Américas desde mais de 2.000 anos atrás.

A pré-história das migrações para a América não sugere nenhum contato com a Europa, salvo a curta permanência da colônia Viking no século XI, mas a tuberculose

Para alguns autores, a tuberculose foi trazida como parte da carga bacteriana que os primeiros homens já eram portadores quando deixaram a Ásia para colonizar a América



já estava na América muito antes disso. A última entrada de uma grande migração pré-histórica para a América ocorreu há cerca de 6.000 anos, com a chegada dos Esquimós, que ficaram restritos ao círculo Ártico. A presença de tuberculose no Novo Mundo em tais datas e a sua ampla dispersão geográfica, portanto, remete às migrações mais antigas.

Desde o século XIX os arqueólogos chamam a atenção para a possibilidade de haver tuberculose pré-histórica na América, sempre tratada com ceticismo. Sua investigação ganhou novo impulso a partir da década de setenta. Cerca de duas dezenas de trabalhos recentes publicados nas três últimas décadas, permitem reunir aproximadamente 130 casos de tuberculose diagnosticados entre habitantes pré-históricos nas duas Américas. Muitos outros materiais, ainda não publicados, acenam com mais dezenas de casos recentemente descobertos, não deixando dúvida sobre a existência da infecção nas suas diferentes formas, mas principalmente a respiratória. As principais localizações dos achados nos apontam para as áreas onde preservou-se material arqueológico adequado, como o Altiplano Andino e as regiões desérticas da América do Sul, principalmente no Chile e Peru; e para a região das Grandes Planícies e do Lago Ontário, nos EUA e Canadá, na América do Norte. Achados esporádicos sugerem que outras localizações teriam ocorrido, e em arqueologia é sempre bom lembrar que dado negativo é, até prova em contrário, apenas ausência de informação.

Os primeiros achados inquestionáveis foram feitos na

década de 70. O caso inicial, uma criança de 8 a 10 anos, que viveu por volta do ano 700, pertencia à cultura Nazca, e foi encontrada na Hacienda Água Salada, no Peru. Confirmado por estudos radiológicos, anatomopatológicos e histológicos, incluindo-se a bacterioscopia, este caso, de tuberculose pulmonar com complicações para outros órgãos, foi o achado que levou a revisar mais seriamente a explicação de que o ciclo das navegações e colonização européia das Américas teria disseminado aqui a tuberculose. Muito embora no Brasil, como em outros pontos da América, os índios dos primeiros contatos fossem descritos pelos textos históricos como saudáveis representantes do Paraíso Perdido, os dados, escassos e idealizados, não permitiriam afirmar que a tuberculose não existia. A descoberta de cemitérios arqueológicos anteriores ao contato, com diversos casos de tuberculose, indica, ao contrário, que em alguns locais a doença já era endêmica. Admite-se hoje que, pelo menos em alguns lugares e povos, como os Inca, o contato parece apenas ter contribuído para precipitar o aumento da doença. Violência, desagregação social, dismantelamento da ordem política e econômica, escravização e pela associação de outras doenças virais. Ao que tudo indica, mesmo não sendo a população incaica “solo virgem” para a tuberculose, o impacto da conquista preparou ali “solo fértil” de que a doença necessita para expandir-se.

O achado mais antigo e confiável de tuberculose na América do Sul vem de El Palito, um sítio datado de 1050 antes de Cristo, na Venezuela. Outros achados, nos sítios

Admite-se hoje que, pelo menos em alguns lugares e povos, como os Inca, o contato parece apenas ter contribuído para precipitar o aumento da doença



Caserones, do deserto de Atacama, são datados do início da Era Cristã. Outros, em diferentes sítios como Arica, no Chile, e Chongos, Huayari, Lampilla e Estuquina, no Peru, distribuem-se durante cerca de mil e quinhentos anos do calendário cristão que precederam à chegada dos europeus. Muitos casos, deixados de lado na discussão, embora importantes, têm datas que se acercam do período do contato, pouco antes, ou logo depois. A tuberculose respiratória na América do Sul atingiu, até onde já podemos afirmar, pelo menos as culturas pré-históricas Inca, Nasca, Paracas, Wari, Tiwanaku, Chiribaya, Cabuza, Aruaque e Atacamenha. Em algumas regiões, a progressão dos achados permite acompanhar a doença à medida que se sucediam os domínios ou influências culturais numa mesma região.

No deserto que caracteriza o Sul do Peru e o Norte do Chile, estudos de múmias e de esqueletos permitem confirmar a existência provável de um grande número de casos pulmonares. Os casos mais antigos, no Chile e no Peru, são associados à cultura Paracas e, aparentemente, durante 2.000 anos, a doença ocorreu na região do Atacama. Os Paracas criaram as primeiras aldeias, cujas casas eram muito fechadas e escuras, uma solução para o clima da região, mas sem risco para a saúde. Isto certamente contribuiu para que a doença, que antes poderia ser esporádica, se tornasse mais prevalente. As grandes cidades fortificadas dos Wari e as casas pequenas, escuras e mal ventiladas construídas pelos Inca no Altiplano, também não contribuiriam para afastar a doença. Já entre os Mochica não se tem referência a achados, talvez com suas casas abertas, amplas e iluminadas, vivendo em áreas secas e mais baixas do Peru, tivessem menos risco de adoecer. Os pré-históricos conflitos políticos e as guerras travadas pela hegemonia regional certamente ajudaram a tuberculose respiratória a assumir comportamentos subitamente epidêmicos, pelo confinamento forçado e defensivo, como foi descrito recentemente para os Chiribaya de Estuquina, Peru. A história (ou pré-história) soa familiar, a bactéria é a mesma, oportunista.

Na América do Norte não há corpos mumificados, contentamo-nos com ossos, e os pulmões não estão à mostra. Culturas como os Anasazi, Woodland, Mississipi, Arikara, Saskatchewan e Iroqui foram atingidas pela tuberculose, que já começava a ser encontrada pouco antes do iní-

cio da Era Cristã. Nas Planícies Centrais e na Região dos Lagos, nos Estados Unidos e Canadá. Entre os Pueblo Anasazi a tuberculose perdurou por centenas de anos, desde os seus mais antigos assentamentos. Entre as razões para a existência da doença naqueles grupos considera-se as suas vilas, de casas muito agrupadas, onde viviam grandes concentrações de pessoas, o compartilhamento de utensílios de uso diário, as habitações, também escuras, e o grande tempo de permanência dos indivíduos dentro das áreas mal iluminadas das casas e vilas. Em sítios da Cultura Mississipi de West Central Illinois, a emergência da doença é associada a algumas mudanças importantes do modo de vida: o aumento populacional e do tamanho das vilas, a mudança econômica passando a privilegiar a produção de excedentes para fins comerciais em detrimento da satisfação das necessidades nutricionais locais, a mobilidade e os contatos frequentes pelo estabelecimento de rotinas de encontro de grupos que convergiam para os centros religiosos e culturais como Cahokia. Crescimento, urbanização, mobilidade, mudanças na arquitetura, nem sempre vantajosas para a saúde, parecem pontos em comum nas áreas onde a tuberculose surge e persiste na América.

Na América do Norte, talvez as colônias Viking do século XI, estabelecidas por quase um século e tendo até gado bovino, possam ter tido alguma influência na redistribuição de uma tuberculose europeia na América do Norte pré-histórica. Grupos indígenas locais chegaram a estabelecer trocas e contatos, e poderiam ter recebido como legado micobactérias. Mas isso não está evidente nas pistas da arqueologia. Na América Central e do Sul, por outro lado, grandes áreas pobres em evidências arqueológicas diretas dos corpos humanos, representadas pelas florestas úmidas, que deixam um grande vazio no mapa da doença. Mas ali também estavam presentes as condições que parecem ter propiciado a expansão da doença em Estuquina ou em Cahokia. Grandes grupos humanos formados por culturas complexas como os Maia ou os Tapajó poderiam ter tuberculose.

As epidemias e situações de alta endemicidade da tuberculose entre os grupos indígenas americanos pós-contato foram sempre um forte argumento para a hipótese de que não haveria tuberculose na América pré-colombiana. Admitia-se que os indígenas, aqui como na América do

Norte, estariam imunologicamente despreparados por falta de contato prévio com a doença e teriam pago o preço da suscetibilidade. Na falta de evidência arqueológica conclusiva, por muito tempo essa foi a teoria hegemônica. Ainda que houvessem áreas em que a tuberculose não fosse endêmica na América; ainda que houvessem grupos mais ou menos suscetíveis à doença, e também cepas bacterianas diferentes na América e no Velho Mundo, a explicação para a tuberculose entre os indígenas da América não seria apenas biológica. Estavam em processo de violenta desagregação social, enfraquecidos por viroses mortais, e sob grande impacto econômico e demográfico que se seguiu à conquista. Bactérias, vindas ou não da Corte, estariam com portas abertas. Tal como sempre, apocalipticamente, a doença foi boa companhia da miséria humana.

A América pré-histórica nutriu sua própria tuberculose, que esperou pacientemente os momentos apropriados para expandir-se. Ao longo da Idade Média a tuberculose parece ter-se mantido relativamente estável na Europa. O modelo de vida feudal, com a produção em famílias dispersas pelo campo, ou em pequenos agrupamentos; com seu gado, em pequenos rebanhos, vivendo espaços abertos e mantendo contatos interpessoais menos frequentes e prolongados, deve ter contribuído para manter baixa, ainda que constante, a chance de infecção e adoecimento. O crescimento urbano e aglomeração de pessoas que se seguiram foram cada vez mais favoráveis ao aumento da transmissão respiratória da tuberculose, o que parece ter-se iniciado entre os séculos XVI e XVII.

Até meados do século XIX, segundo os relatos escritos, confirmados pela arqueologia, a tuberculose respiratória cresceu. Inicialmente nas grandes cidades da Europa, como Londres e Paris, e depois também nas populações camponesas, cada vez menos isoladas, cuja qualidade de vida piorava progressivamente. As “curas” proporcionadas pelo divino toque do Rei, em uso durante parte da Idade Média e da Renascença, foram frequentemente aplicadas aos portadores de tuberculose ganglionar, ou escrófula. A cada doente “curado” era dado um donativo, na forma de uma moeda de ouro. O controle contábil dos donativos proporciona hoje uma visão epidemiológica interessante, ainda

que aproximada, do aumento espetacular desta forma de tuberculose entre os séculos XVII e XIX, em Londres, servem como indicador indireto da infecção e adoecimento no período. Num ciclo urbano perverso, adoeciam as pessoas, amontoadas, mal nutridas, desgastadas, e adoecia o gado, confinado em estábulos, para fornecer leite às cidades, pela via respiratória, ou pela via digestiva, se adoecia.

A diminuição dos casos de tuberculose na Europa, a partir da metade do século XIX, admite muitas explicações. O aumento da resistência imunológica, a redução dos suscetíveis pela forte seleção natural, a intervenção nas áreas urbanas e a adoção de algumas medidas saneadoras, a medicalização da época. Muito embora o antibiótico só tenha sido disponibilizado quase cem anos depois, a tuberculose começou a cair por volta de 1850, estimando-se que já havia decaído cerca de 80% quando a antibioticoterapia começou. Ainda assim, no início do século XX esta era uma das mais temidas doenças. Sanatórios especializados distribuíam-se por todo o mundo. Alguns tipos de trabalhadores eram mais suscetíveis ou estavam expostos a maior risco de adoecimento, como no caso das tecelãs.

Paralelamente à tuberculose respiratória, a forma digestiva ainda era muito comum há algumas décadas passadas. Quando e onde a pasteurização e outras medidas sanitárias passaram a prevenir a infecção oral, a tuberculose digestiva diminuiu. Mas chegar a este controle valeu grandes debates entre os interesses político-econômicos e médico-sanitários. O início do século XX encontra São Paulo no auge dessa polêmica. Controlar o gado, investir em medidas higiênicas, sacrificar animais. Necessário? Quem disse que a doença é transmitida pela boca, meu senhor, ficaram loucos? Do alto da autoridade científica de Calmette e Guérin vem a afirmativa: *de todos os modos de contaminação a infecção pelo tubo digestivo é a mais eficaz*. A Ciência bate o martelo. Testa-se o gado, controla-se o leite. Fervura, pasteurização! Grandes decisões a serem tomadas por um país cuja economia ainda era fundamentalmente agropecuária, como lembram os colegas que discutem esse período de nossa história sanitária. Hoje a tuberculose digestiva também volta a crescer, onde já havia sido controlada. Na geografia dos espaços recém-criados

pela história, nos circuitos paralelos e nas soluções econômicas informais que escapam ao controle sanitário, onde há criação e consumo clandestinos de gado, a tuberculose digestiva, como aliás outras zoonoses, voltam a ameaçar. Na África outros circuitos multiplicam essa tuberculose: contágio de animais silvestres por animais domésticos; grandes carnívoros contaminados a partir de cadeias alimentares em cuja base estão concentrações de doença ligada à ação humana. Abrem-se novos caminhos para a tuberculose digestiva.

A forma respiratória foi severamente combatida, ainda no século XX em diferentes países. Nos Estados Unidos, por exemplo, um investimento decisivo na área da Saúde Pública forçou o seu decréscimo expressivo, acenando-se com uma queda de incidência da ordem de 200 para 1 por 100.000. Campanhas da tuberculose espalhavam seus selos de Natal dentro e fora dos EUA. Graças a um grande esforço médico-sanitário, à expressiva mudança na qualidade de vida, moradia, trabalho, alimentação e, é claro, a uma pequena ajuda antibiótica depois dos anos 40, a doença, já em franca curva natural descendente, foi ficando restrita a poucos grupos de indivíduos suscetíveis e despossuídos. Deixou de ser considerada um problema de Saúde Pública nos países desenvolvidos. A vigilância relaxou. Outras doenças exigiram atenção.

Mas a partir de 1985 o número de casos e surtos localizados de tuberculose voltaram a crescer: emergente, re-emergente? Por que volta uma doença que parecia estar sendo vencida? Várias explicações. Os movimentos migratórios, inclusive provenientes de países que não tinham a tuberculose sob controle, intensificaram-se; grupos vivendo em condições desfavoráveis passaram a se acumular mais rapidamente nos núcleos urbanos, mesmo nos países mais desenvolvidos. Acumulou-se uma população crescente de suscetíveis, que não haviam vivido tempos de alta prevalência da doença, ainda que sensibilizados pelo BCG. Muitos tratamentos inadequados, ou abandonados selecionaram micobactérias resistentes aos antibióticos, o aumento de doenças como a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida, ou AIDS, sinergistas poderosos, proporcionaram terreno fértil para a tuberculose; os investimentos da Saúde Pública para controle da tuberculose diminuíram. Entendendo-se o comportamento histórico da doença, essa foi uma tuberculose anunciada.

Tal como dizem, apesar de ser uma doença antiga, a tuberculose não é uma doença do passado. Algo em torno de 1.9 milhão de indivíduos morrem de tuberculose em todo o mundo, e outro tanto se infecta com o *Mycobacterium tuberculosis* ficando sob risco de adoecer. E os números continuam aumentando. Inimigo histórico, de longa data, a tuberculose fortaleceu-se novamente. A transmissão da tuberculose é favorecida hoje, como ontem, pelo nosso modo de vida: volta à baila o papel dos aglomerados, do confinamento das pessoas, tanto em ambientes especiais como as prisões, como no trabalho, domicílios reduzidos e espaços de lazer. Volta à discussão a mobilidade crescente dos indivíduos e o estilo de vida em que a circulação social, os contatos interpessoais, são cada vez mais frequentes. Somam-se o controle e vigilância insuficientes, a resistência aos medicamentos. Contingentes cada vez mais numerosos de suscetíveis, que não resistem: má nutrição, doenças, estresse, condições extenuantes. Com a pauperização crescente e a queda significativa da qualidade de vida para grandes segmentos da população, principalmente nos países menos desenvolvidos, a tuberculose fermentou em grandes caldeirões urbanos. Em escala planetária, mais do que nunca, modelos econômicos hegemônicos levam à transição dos estilos de vida, e repetem a valsa. A tuberculose, de braços dados com a miséria, volta aos salões, e às ruas.

Muitas doenças humanas têm tomado conta da imaginação e navegado nas representações sobre a doença, que se modificam a cada tempo. Algumas delas perdem-se na memória, ou nas mudanças de paradigma pelas quais passam os discursos humanos. À medida que acompanham a humanidade há longo tempo é difícil precisar como e quando começaram, ou como e quando tornaram-se problemas para a saúde coletiva. Umas poucas são redescobertas pela arqueologia.

Na cabeça da lista estão as doenças infecciosas, muitas vezes matando de forma rápida e avassaladora, dizimando vilas e povoados. Outras vezes causando doença prolongada, mas não menos dramática. Aparecendo, desaparecendo e reaparecendo no cenário da História, resistindo social e ecologicamente, ainda que mudando de nome e de lugar na medicina. Algumas velhas e conhecidas infecções, como a tuberculose, ressurgem, reemer-



Em escala planetária, mais do que nunca, modelos econômicos hegemônicos levam à transição dos estilos de vida, e repetem a valsa

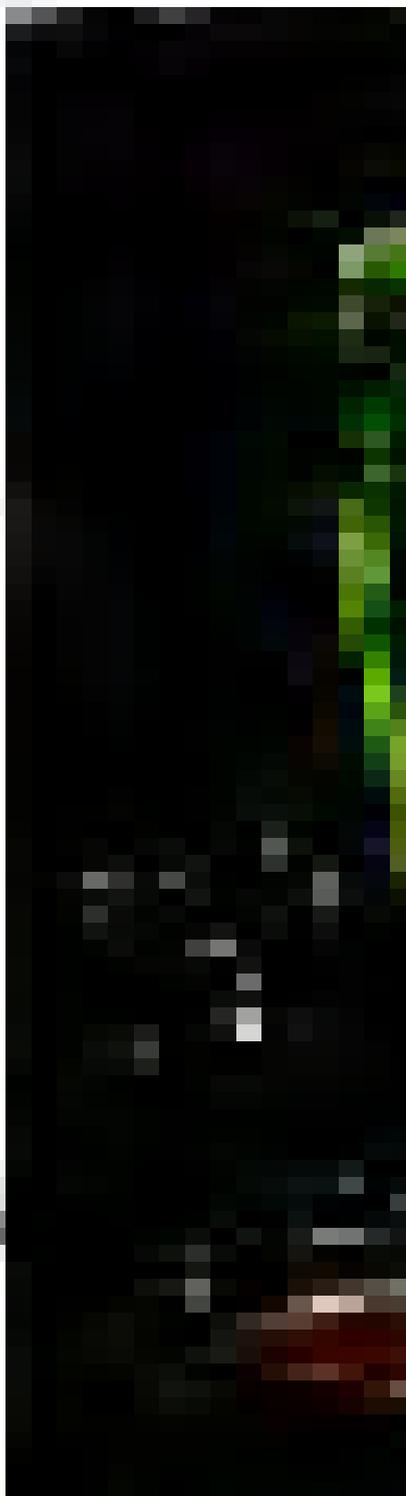
gem, desafiam e confrontam as ciências da cura e da saúde. Ao longo de tempos históricos e pré-históricos, e dada à nossa ainda insuficiente sabedoria, parecem ter vida própria, como um consórcio complexo de microorganismos, agindo na fronteira entre o biológico e o socio-cultural. Intervindo e escapando de intervenções, mudando a História e fazendo parte dela. Pragas, pestes, doenças que, segundo Grmek, ou estarão sempre presentes, ou serão substituídas por outras, conforme a lei macabra de compensação da patocenose proposta por aquele autor.

Adaptável e versátil, a tuberculose é uma doença antiga. Sua relação com diferentes espécies de mamíferos, inclusive o homem exige respeito. Mutante e mutável, não deve ser subestimada. Sua trajetória humana parece ter um componente adaptativo considerável e ainda mal compreendido. O controle quimioterápico, na tentativa de extinguir a doença eliminando o agente, mostrou-se uma estratégia tardia, insuficiente e com novos riscos. Olhada numa perspectiva de tempo longo, a doença fez seu ciclo, independente do antibiótico. Seu retorno, apesar da existência de tantos medicamentos, reitera que a doença é mais que um punhado de micróbios, de fato é um punhado de condições que fazem adoecer.

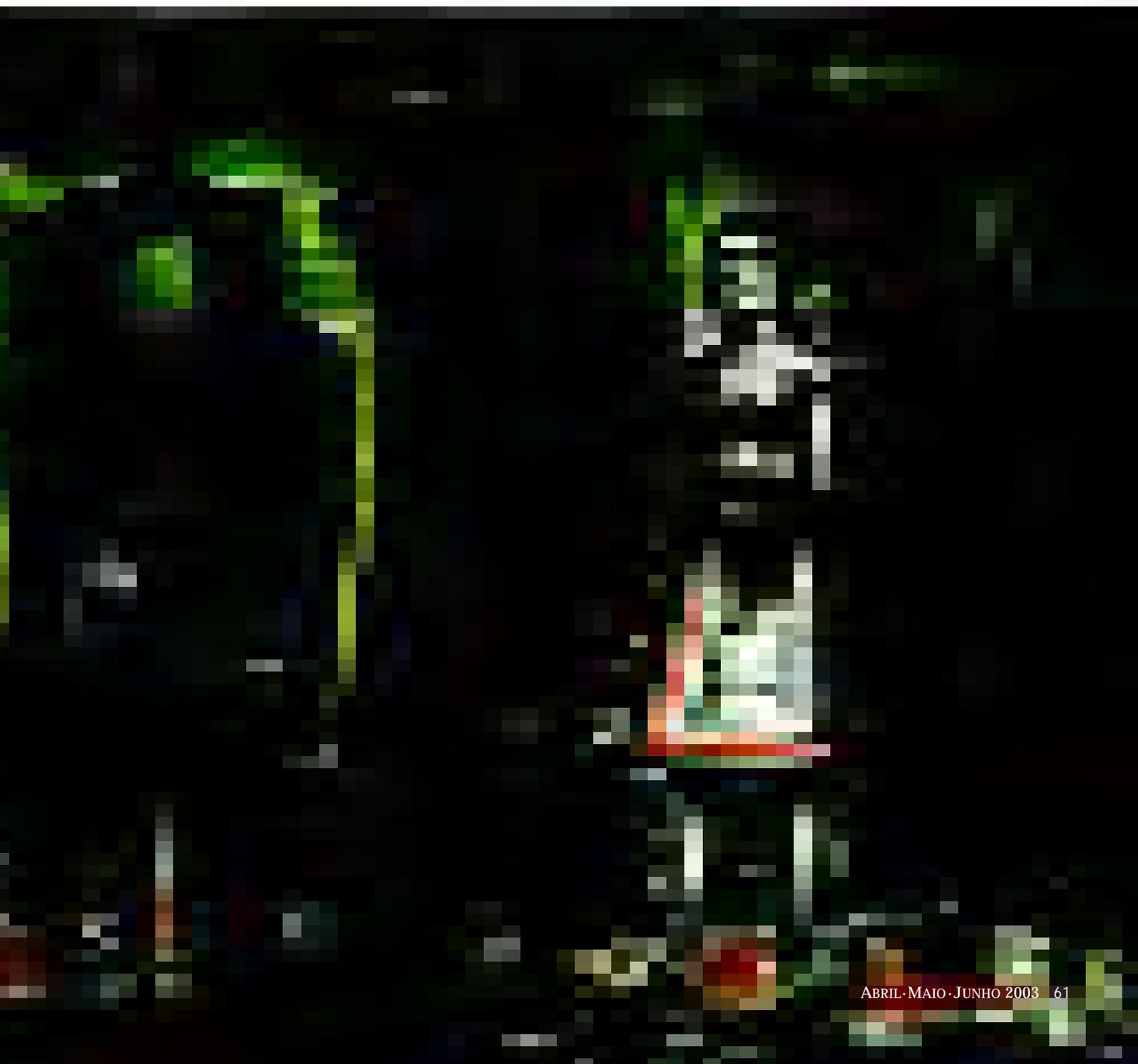
Do passado até o presente, a receita de doença se repete. A tuberculose é assim, só não dá para fingir que não sabia.

e - mail : s f e r r a z @ e n s p . f i o c r u z . b r

LOW WALLS



Inteligência



Naquela casa havia dois loucos e cinco irmãs solteiras.

Os loucos eram mansos, inofensivos. Singulares na loucura que haviam escolhido para entreter suas vidas. Foram batizados como Claudionor e Heliodora, mas a loucura foi abreviando seu reconhecimento e se tornaram Nô e Dô.

Nô era filho de Zefa, a irmã solteira mais velha. O pai, ninguém sabia, ninguém vira. Zefa, nascida Josefina, nunca sequer reconheceu que tivera um caso de sexo com alguém da cidade, quanto mais dizer com quem. Deixou a barriga crescer, aparecer e o seu pai, seo Antão, então, saber. Levou surra, teve o parto de parteira, criou o louquinho sozinha.

Dô era filha de Cão, batizada Conceição. Todo mundo jura que do mesmo homem que primeiro fez mal a Zefa, gostou e veio buscar a irmã do meio. Mais desabusada, contou, logo aos primeiros sinais, que estava com a mesma doença de Zefa. Levou a mesma surra do pai, teve a filha com a mesma parteira e criou a louquinha ao lado do louquinho.

É bem verdade que as loucuras só começaram a aparecer lá pelos doze anos de cada um. Até então, eram apenas um pouco mais estranhos que os outros, mais cismados, como diziam.

A loucura de Nô era atlética, ele se pendurava nas vigas do teto, ora como um grande macaco, balançando-se em uma só mão, ora como um ginasta, fazendo barra, ora, ainda, como um trapezista, saltando de um trapézio a outro. Com o tempo ninguém ligava para ele. Ficava lá, balançando no teto e ouvindo as conversas. Se alguém falasse de comida, temperos, qualquer coisa que lembrasse o ato de cozinhar, Nô recitava uma receita, tirada nunca se soube de onde e, pior, sempre precisa e sempre ótima. A prenda de Nô acabou se espalhando pela cidade e as pessoas iam lá só para buscar receitas. Bastava dizer “sabe, Zefa, estava querendo um jeito novo de assar um peru, para o Natal, e estou sem idéia”. Nô recitava uma receita. “Ai, Cão, estava querendo fazer um jantar diferente para o Nhô e nada me vem”, toma receita de Nô. E ficava nisto: piruetas aéreas e boas receitas.

A de Dô era loucura de santo. Aos doze anos completinhos, adotou a mesma posição de uma Nossa Senhora do Sagrado Coração que tinham em casa e nunca mais a abandonou. Ficava com aquela expressão meio de dor, meio de santidade, um sorriso de Nossa Senhora que parecia copiado da Mona Lisa, que ninguém nem sabia quem era. Já não andava, flutuava. Tinha visões, falava suave, revirava os olhos. E era tudo. Ninguém nem dizia que era santa. Só que era louquinha, assim no diminutivo, carinhosamente.

As outras três irmãs solteiras eram muito diferentes uma da outra e todas virgens. Uma gorda, uma beata e uma jovem de olhar misterioso.



Dora, de Isadora, era gorda demais. Ninguém cogitava de lhe fazer a corte. Passava os dias comendo. Adorava mandar fazer as receitas de Nô. Era boa de prosa, dionisiaca, divertida, contava piadas picantes. Apreciava as intrigas que não faziam mal a ninguém, apenas permitiam algumas horas de divertimento com o constrangimento alheio. Irreverente e irredenta, desconhecia a autoridade paterna. Na infância, apanhou muita surra de correia. Depois, o pai desistiu. Mantinha-se afastado dela. Não se falavam. Dora não teve vida longa.

Fina, por Josefina, era magra, pálida, branquíssima e se vestia de preto. Parecia uma viúva, perambulando pelo casarão. Ou um fantasma, esgueirando uma dor centenária pelos corredores vazios. Falava pouquíssimo, rezava o tempo todo, ia à igreja pela manhã e pela tarde. Cheia de vedações, todos a achavam companhia aborrecida. Principalmente Dora, a quem jamais deixava contar suas piadas obesas e obscenas na presença dela. Como não suportava a atitude pecaminosa da família, acabou se isolando. Mas cuidava com esmero e carinho de Dô, quem às vezes suspeitava ser realmente uma santa. O pai achava que as duas eram doidas. Não gostava de doideira, de beataria ou de santices.

Zé, a mais nova, que nunca deu mostras de desejar seguir os passos das duas mães solteiras, era o xodó de seo Antão. Recatadinha, bonitinha, com um belo par de torneadas e rijas pernas, os cabelos louros encaracolados, uma carinha de boneca, com bochechas saudáveis como duas meias maçãs, um olhar misterioso, que ninguém sabia bem o quê, Zé, batizada Maria José, era o doce proibido dos homens da cidade. Aonde ia, os olhos gulosos e desrespeitosos a seguiam. E Zé nem notava. Não tinha desejo. Nem corava, quando a olhavam mais firmemente ou a iam visitar, sempre muito ariscos, com medo de seo Antão. Era como se não tivesse noção de ser mulher.

Um dia, seo Antão quase morre de susto, ao ver Zé, coradinha de vergonha ou desejo, se chegando, ao lado do Abdala, o mascate, vendedor de chita que passava na cidade de trimestre em três meses.

— Pai Antão, o seo Abdala quer lhe dizer umas palavrinhas.

Abdala, quase sem conseguir tirar os olhos gulosos respeitosamente debruçados sobre Zé, chapéu rodeando na mão, afinal encara Antão de soslaio, e dispara:

— Seo Anton, eu quero me casar com a Maria José. Sou homem de posses modestas, tenho umas economias, nada grande, mas o suficiente para construir uma família com conforto. Só que temos que nos mudar para a capital, onde tenho meus negócios. Vou parar de viajar, isto já posso fazer, e montar uma lojinha lá pelo centro.

Antão ferveu pelos internos, se cortou com as unhas encravadas nas palmas das mãos, apertou os joelhos com força e sentiu uma pontada definitiva no peito. Levantou-se, fez das tripas coração, e disse:



— Se a Zé quer e o turco vai amar, respeitar e proteger a Zé, dou meu consentimento.

— Fico muito agradecido, senhor Anton, só lhe peço um pequeno outro favor. Eu não sou turco, sou libanês.

Antão desentendeu completamente, disse que estava tudo bem que o turco libanês podia marcar a data e se foi para a cozinha, tomar uma garrafada de pinga para lavar o peito ardente.

Casaram-se logo, foi uma festança danada. No dia do casamento, Abdala confessou a Zé que ela tinha as pernas mais lindas que ele já vira. A vida toda ele lhe repetiria o elogio das pernas.

“O turco abriu a mão de um jeito que nunca se viu. Com uma cara de choro danada, é verdade”, comentava Antão, triste e resabiado. Todo mundo ficou com a idéia fixa de que Abdala era o pai secreto dos louquinhos que, incapaz de levar Zé pelo mesmo caminho das irmãs, acabou tendo que se casar com ela. Ninguém teve coragem de falar nada para Antão, com medo que ele arrancasse a língua do falador com seu facão afiado. Se Abdala era o pai, nenhuma das irmãs disse nada, nem demonstrou qualquer reação. Foram normais. Ficaram felicíssimas com a sorte da irmã. Mais ainda com os cortes de fustão e gorgorão que Abdala lhes deu para fazerem os vestidos para o casório e ainda as calcinhas, os sutiãs, as anáguas, as meias e os sapatos de salto. Muito tristes com a partida da irmã menor, se sentiram inveja, não mostraram.

A filha se foi, só para voltar, mal acabada a lua-de-mel, para o enterro de Antão, com o coração irremediavelmente bloqueado pela idéia de ficar com as suas solteironas e os netos louquinhos, Dô e Nô, e sem a Zé.

Zé, nunca mais voltou. Vamos encontrá-la em Belo Horizonte, Maria José, muito bem relacionada, morando em casarão na Avenida Afonso Pena, recebendo a nata da sociedade. Muitas das mulheres chegavam com um nariz meio virado, por estarem em casa de turco, casado com menina de interior, sem raízes na aristocracia. Mas Abdala, o libanês, era muito mais rico do que se imaginava e, descobertas as prendas de cortesã que Zé escondera e de onde tirara ninguém sabe, deu-lhe todas as condições para exercê-las na plenitude. Ninguém recusava e, com o tempo, penduraram seu sobrenome de solteira na árvore de uma família tradicional de mesmo sobrenome — prima distante. Abdala, que também era Roberto, virou Seu Roberto e estava feita a transposição, com direito a Jockey e Country Clube, Bico de Lacre e tudo o mais.

Um dia, Zé engravidou. Teve parto de madame e nasceu Marina, uma suave lourinha, que nem chorar chorava. Encanto do pai, cuidado da mãe, a menina crescia cada dia mais bonita, mais inteligente, mais doce. Quando completou treze anos, foi alívio geral dos pais. Não era louquinha. Abdala resolveu se mudar para o Rio de Janeiro. Zé nem gostou, nem desgostou.



Mudaram-se para uma casa de pedra, na Lagoa Rodrigo de Freitas. Maria José continuou a brilhar como anfitriã. Abdala, agora definitivamente Seu Roberto, ia ficando cada vez mais rico. Marina, cada vez mais bonita, carismática e sedutora, era o centro das atenções de todos os jovens do *high society* carioca. Com doçura e tato, agradava a todos e recusava a todos. Quando completou vinte e um anos, contou à mãe que estava apaixonada por Antônio, o mais bonito, o mais cobiçado, o de melhor família, o mais rico. Maria José contou para Abdala, que ficou encantado com a escolha da filha. Foi o casamento mais rico, elegante e concorrido de muitos anos. Um evento inesquecível. Um casal de noivos lindíssimo. Nada que a história de Zé fizesse prever. Uma dessas surpresas do destino.

Lua-de-mel na Europa, Marina e Antônio voltaram para morar em Ipanema, apartamento de frente para o mar. Tornaram-se o centro de gravidade da juventude rica e brilhante da cidade, o que chamavam de *jeunesse dorée*. Marina havia herdado da mãe as prendas de cortesã. Era mais moderna e mais simples, o que apenas ressaltava sua elegância e boas maneiras. Era encantadora. Desenvolveu um gosto por peças de antiquário, delicadas jarrinhas de opalina francesa, bibelôs, pequenas peças orientais.

Certa vez, Antônio a encontrou muito excitada com o convite de um antiquário para examinar peças da coleção de um exportador de chá indiano. Acabou comprando uma antiga tiara seca, decorada com pedras parecidas com ametista, uma pequena jarra de cobre incrustada com jade e turquesas e uma adaga do Século XV, de lâmina recurvada, fina e longa, cuja bainha era de couro, com reforços de prata, tendo ao centro um medalhão em ouro e jade.

Em outra ocasião, Antônio a encontrou ruborizada de prazer com uma coleção de escovas de toucador, em prata e ouro, pêlo natural, gravadas com as letras M&A entrelaçadas em caracteres góticos.

A vida do casal era uma festa permanente e móvel. Verão no Rio, inverno na Europa, temporadas em Nova Iorque, cruzeiros. Sítio em Petrópolis para os fins de semana muito quentes. No meio dessa atividade toda, conseguiam ser comidos também, reservando tempo e lugar para ficarem a sós, para cuidarem de sua própria relação.

Como fizeram no dia em que Marina completou 26 anos. Foram jantar com Maria José e Roberto Abdala, de quem Marina ganhou um lindíssimo colar de pérolas cultivadas, todas iguais e um lindo fecho de diamantes. Comeram, tomaram champanhe e foram para casa comemorar sozinhos. Antônio, que já presenteara Marina com vestidos, uma pulseira de brilhantes, algumas peças antigas que ela adorara, deixara o melhor para o final. Um solitário diamante, de peso e preço que ela nem quis adivinhar, brilhante como uma lua cheia e exultante no dedo de Marina, refletindo seu rosto, colorido de prazer e emoção.

Tomaram champanhe, fizeram amor, mais champanhe e mais amor, até que dormiram exaustos. No meio da noite, Antônio acorda e vê Marina debruçada sobre ele, a tiara indiana como um arco nos cabelos, a camisola como um sari indiano, um brilho mal e excitado nos olhos. Só teve tempo de ver a adaga que, como um raio, se cravaria em seguida em seu coração.



LUGAR DE mulher

CLARA ARAÚJO
SOCIÓLOGA



É NA COZINHA (DA POLÍTICA)

AO LADO DE OUTROS ASPECTOS JÁ REGISTRADOS, AS ELEIÇÕES DE 2002 PODEM SER ANALISADAS, TAMBÉM, SOB A ÓTICA DA PARTICIPAÇÃO FEMININA. NESTE CASO, PODEMOS CONSIDERAR A PRESENÇA DAS MULHERES NA CONDIÇÃO DE *PROTAGONISTAS DA DISPUTA* E DE *OBJETO NA DISPUTA*, COMO PONTO DE PARTIDA PARA UMA BREVE REFLEXÃO SOBRE O SEU ACESSO AO PODER POLÍTICO, ENFOCANDO, EM PARTICULAR, O ACESSO À REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA. COMO *PROTAGONISTAS*, MERECEM DESTAQUE OS ÍNDICES DE PRESENÇA NOS DIVERSOS NÍVEIS DA COMPETIÇÃO ELEITORAL: EMBORA AINDA DISTANTES DE UM EQUILÍBRIO COM OS HOMENS, O FATO É QUE FORAM OS MAIS ELEVADOS JÁ REGISTRADOS. PELA PRIMEIRA VEZ, 20 MULHERES DISPUTARAM GOVERNOS ESTADUAIS, CORRESPONDENDO A 9,9% DO TOTAL; 53 FORAM CANDIDATAS A VICE-GOVERNADORAS. NO LEGISLATIVO, 11,9% DAS CANDIDATURAS AO SENADO FORAM DE MULHERES, QUE RESPONDERAM, TAMBÉM, POR 11,5% DAS CANDIDATURAS AO CARGO DE DEPUTADO FEDERAL E POR 14,8% PARA DEPUTADO ESTADUAL.

Como *objeto* na disputa há que se registrar algumas manifestações de preconceitos, expressando a persistência de certo conservadorismo nas percepções da elite política do país em relação ao “lugar das mulheres”. Dois episódios emblemáticos, ocorridos durante o período da campanha, servem para exemplificar tais manifestações. No primeiro, um candidato a vice-presidente, ao ser citado pela então corregedora federal como suspeito de mal-aplicação de verbas públicas, reage acusando-a, pela imprensa, usando adjetivos como “feia” e “mal-amada”. No segundo, um candidato a presidente, indagado sobre o papel que sua mulher exercia na campanha (já que esta tivera uma presença física constante em suas atividades de campanha), responde que o principal papel consistia em “dormir comigo”.¹ Não convém entrar aqui em detalhes sobre esses ou outros episódios, mas cabe ainda uma menção ao tempo dedicado pela mídia à cobertura do “aparato visual” ou “estético” e/ou à vida privada de candidatas e políticas que se destacam no país, tipo de cobertura que, talvez, ocupe mais centímetros nos jornais do que os seus feitos administrativos. Esses são aspectos reveladores da percepção de exterioridade que ainda marca a relação das mulheres com os cargos públicos e a política.

EXTERIORIDADE E EXCLUSÃO COMO IMPOSIÇÃO E NÃO COMO ESCOLHA

Historicamente, essa exterioridade não decorreu de condição natural, mas foi politicamente construída. E tampouco foi voluntária, mas compulsória. Não cabe uma retrospectiva mais ampla desse processo. Mas é possível um registro sobre como a construção da cidadania foi acompanhada da negativa dessa condição às mulheres. O advento da cidadania foi marcado por limitações à educação feminina e pela tutela masculina sobre todos os aspectos da vida das mulheres. Já a cidadania política se constitui negando às mulheres o direito ao voto e à representação política. Os registros são ricos em referências à participação feminina nas revoluções que marcaram a construção da esfera pública entre o final do século XVIII e meados do século XIX. Mostram, também, como nos momentos de construir a ordem normativa da cidadania e da represen-

tação política, as mulheres entram apenas como objeto da reflexão sobre a sua “inaptidão” para a política. A declaração de Sieyès, organizador do sufrágio de 1789 na França, ao distinguir entre cidadãos ativos e passivos, é ilustrativa dessa situação: “Todos têm direito à proteção de sua pessoa, de sua propriedade, de sua liberdade etc. Mas nem todos têm direito a tomar parte ativa na formação dos poderes públicos; nem todos são cidadãos ativos. As mulheres, pelo menos no estado atual, as crianças, os estrangeiros, aqueles que nada contribuem para a sustentação do estabelecimento público não devem influir ativamente na coisa pública”.² No caso das mulheres, essa exclusão é particularmente severa porque, vinculada à condição sexual, não pode ser modificada, a exemplo das outras como idade ou nível de riqueza, conforme observa Michelle Perrot. O “sufrágio universal” atingiu apenas os homens. O cidadão universal foi, de fato e por muito tempo, o indivíduo do sexo masculino, branco e rico, uma vez que, além das restrições ao sexo, existiam também restrições por renda, cor, entre outras. E aquelas que insistiam na “pretensão” de mudar essa equação eram vistas como uma espécie de párias da política, a exemplo de Olympe de Gouge, que após ter elaborado uma versão alternativa à Declaração Universal dos Direitos do Homem, terminou por ser decapitada. Ou ainda de Flora Tristan, militante da causa socialista na primeira metade do século XIX, rotulada de mãe desnaturada, louca e vadia.

Por um longo período, na maior parte dos países ocidentais, o indivíduo “universal” tinha apenas um sexo: o masculino. Só em 1893 o direito ao sufrágio foi pela primeira vez conferido às mulheres, na Nova Zelândia.³ O segundo país a adotar o sufrágio foi a Austrália em 1903. Já a França, berço das revoluções políticas modernas, só veio a conceder o direito ao voto e à representação política em 1944 e a Suíça, outro modelo contemporâneo de democracia, apenas em 1970. Ainda hoje, há países não-seculares, sobretudo muçumanos, que não concedem direitos básicos às mulheres.

A essa exclusão podem ser creditados um *déficit histórico* de inserção feminina nas instâncias de poder, isto é, a pequena presença *quantitativa* nos cargos políticos, e um *déficit simbólico*, isto é, a construção de certos padrões e estereótipos associados à atividade pública e ao

poder. A política tornou-se sinônimo de masculino porque foi, por muito tempo, uma atividade praticamente exclusiva dos homens. As mulheres ingressam na política quando os lugares já se encontravam identificados com determinados comportamentos e estilos. Por isso, a dinâmica, o comportamento, o *savoir-faire* e as “qualidades” associadas à prática política, inclusive os tipos de profissões mais adequadas ao exercício da atividade, foram sinônimo de masculino.

Às mulheres que ingressavam, restava a convivência com certa sensação de exterioridade, de um mundo que não lhes era familiar. Portanto, o empreendimento político de redefinir a ocupação desses lugares e de alterar as percepções socialmente dominantes sobre quem deve ocupá-los, tornou-se extremamente árduo, pois se trata de deslocar posições já consolidadas e associadas a certos padrões eleitorais — como, por exemplo: ser homem, ter alto tom de voz para os discursos, ser “pai de família”, profissional de advocacia, empresário ou sindicalista.

MUDAM OS ESPAÇOS E AS PERCEPÇÕES SOBRE O “LUGAR DAS MULHERES”

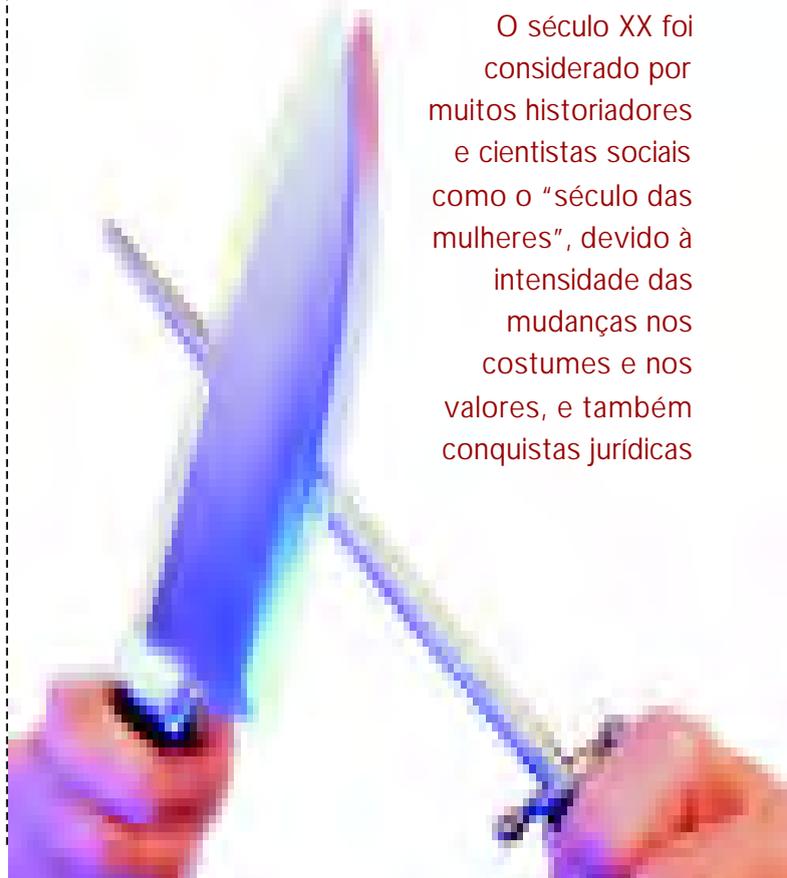
A tese de que as mulheres se interessam menos por política, de sua inapetência para as atividades públicas, de que são apáticas ou alienadas, predominou por muito tempo e, em certo sentido, ainda hoje faz parte do imaginário coletivo. Porém, nas últimas décadas, as ações dos movimentos feministas, bem como um investimento acadêmico importante em estudos sobre relações de gênero e política, propiciaram importantes alterações nessas percepções. O século XX foi considerado por muitos historiadores e cientistas sociais como o “século das mulheres”, devido à intensidade das mudanças nos costumes e nos valores, e também conquistas jurídicas. Ao mesmo tempo, pesquisas têm contribuído para ampliar o conceito de participação mostrando diversas formas de associativismo nas quais as mulheres participam. Conferiram, também, visibilidade aos condicionantes institucionais, revelando como a divisão sexual de trabalho e o lugar de subordinação na família patriarcal limitaram a participação feminina na vida política.

Essa trajetória determinou de forma desigual a participação feminina nas esferas legislativas e executivas de poder. Atualmente, poucos são os países que mantêm

leis que discriminam mulheres. O princípio igualitário, no que concerne aos direitos de homens e mulheres, é um dado constitutivo da grande maioria das nações. As mudanças que ocorrem na família têm enfraquecido a autoridade patriarcal, propiciando maior autonomia a seus membros. A inserção feminina no mercado de trabalho é algo irreversível e mostra tendência crescente, em que pese ser marcada por diferenças salariais e segregação ocupacional. No campo do poder político essas mudanças têm sido mais lentas. Em trabalho recente, Norris⁴ mostra que, até o ano 2000, entre 193 países, somente 39 haviam tido mulheres eleitas como presidente ou primeira-ministra e, naquele ano, apenas nove eram governados por mulheres e, ainda, que menos de 1/10 dos gabinetes ministeriais no mundo eram ocupados por mulheres.

As abordagens que procuram explicar melhor esse cenário partem da articulação entre vários fatores, culturais, socioeconômicos e institucionais como intervenientes no ingresso das mulheres na elite política. Trata-se de uma perspectiva multicausal, que explica o padrão geral de desequilíbrio de participação por sexo com base nas relações de gênero na sociedade, relações patriarcais que determinaram uma condição subordinada à mulher; e na deliberada exclusão

O século XX foi considerado por muitos historiadores e cientistas sociais como o “século das mulheres”, devido à intensidade das mudanças nos costumes e nos valores, e também conquistas jurídicas



política, conforme mencionado acima. Ao mesmo tempo, procura compreender as variantes existentes atualmente entre os países, a partir de conexão entre o modo de organização do sistema político e suas características culturais e socioeconômicas. Acredita-se que a interação entre as características particulares dos países e esses fatores possa definir a participação política mais ou menos equilibrada entre homens e mulheres.

É importante explicar brevemente o significado dessas dimensões. A cultura política parece ter impactos de acordo com maior ou menor tradição igualitária. Neste caso, a tradição igualitária não se atém ao aspecto das instituições políticas. Diz respeito, também, ao peso que valores relacionados com a inclusão social e o reconhecimento da necessidade de ações guiadas por essa perspectiva podem ter nas orientações da própria política. Por exemplo: pode-se pensar em dois países com históricos e tradições democráticas, mas que respondem de forma diferenciada a essa tradição e possuem culturas políticas distintas: a Inglaterra, com uma tradição mais liberal, e os países escandinavos, com forte traço social-democrata e Estados de bem-estar consolidados. O contraste entre os índices de participação política feminina entre a Inglaterra e os países escandinavos é significativo e só recentemente esse quadro começa a ser modificado. Não só as políticas sociais derivam condições diferenciadas para a organização da vida familiar, como partem de um nível de reconhecimento e de compromisso distintos em relação ao lugar que as mulheres ocupam e do impacto de sua ausência/presença para a própria democracia política. O tipo e o peso dos valores religiosos sobre a vida social e política operam também como intervenientes na dimensão cultural. Esse dado é particularmente claro quando observamos os Estados muçumanos, não-seculares, mas é perceptível também entre países com tradição católica ou protestante.

Além dos valores, outras dimensões interferem nas chances de inserção política. Vários estudos têm mostrado que o sistema de representação política pode ser um fator impulsionador ou inibidor dessa participação. E isto é perceptível mesmo no interior das democracias consolidadas e com alto grau de desenvolvimento econômico. O sistema de representação — se majoritário como no caso da França e da Inglaterra; misto, como na Alemanha ou Itália, ou propor-

cional, como na Finlândia ou Dinamarca — pode operar de forma mais ou menos favorável. Um estudo comparado⁵ mostra que a média de presença feminina nos Parlamentos é de 8,5% nos países com sistema de representação majoritária, 11,3 % nos países com sistemas mistos e eleva-se para 15,4% entre os países com sistema proporcional. O tipo de financiamento e as características da campanha eleitoral também contam. Assim, é a conjunção entre os contextos específicos dos países e alguns desses fatores que define a variação que observamos. O caso dos Estados Unidos é também emblemático. A maior economia do Ocidente, apresenta um quadro tímido de acesso feminino à representação política. Tomando como referência a participação parlamentar, temos que no *ranking* elaborado pela União Interparlamentar, os EUA se encontram na 59ª posição entre 139 países considerados.

REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA E PARTICIPAÇÃO POR SEXO

A representação no Legislativo tem servido como o principal parâmetro para aferir o grau de amadurecimento político dos países com relação à igualdade entre os sexos. A Tabela 2 mostra como se encontra essa distribuição atualmente nos dois níveis da representação legislativa no mundo e como esse acesso ocorre por continentes ou grupos de países. Chamam a atenção: a) o percentual geral da representação, que está longe de corresponder à inserção feminina nas outras esferas da vida pública, embora esse índice tenha crescido quatro pontos percentuais desde 1995; b) os baixíssimos índices registrados nos Estados árabes; c) a diferença nos índices europeus quando este continente é considerado *com* e *sem* os países escandinavos. A diferença positiva mostra que esses países constituem exceção no cenário internacional e a explicação reside na interação entre alguns dos fatores mencionados acima e iniciativas políticas de ações afirmativas em vários partidos, no sentido de intervir sobre o ritmo do crescimento dessa participação.⁶ Chama a atenção, por fim, o percentual médio que aparece no grupo de países das Américas, que é mais elevado do que na Europa quando excluídos os países nórdicos.

O dado estatístico da sub-representação e as dificuldades indicadas estimularam o surgimento de estratégias especiais, as ações afirmativas, visando ampliar o acesso

TABELA 1

Participação de mulheres nos Paramentos no mundo

	CÂMARAS DE DEPUTADOS	SENADO
Total de parlamentares	35.595	6.089
Total de parlamentares conhecidos por sexo	34.514	5.790
Homens	29.270	4.964
Mulheres	5.244	825
% de mulheres	15,2%	14,2%

Fonte: União Interparlamentar, maio de 2003.

TABELA 2

Participação de mulheres no Parlamento por regiões ou grupos de países

REGIÕES OU GRUPOS DE PAÍSES	CÂMARAS DE DEPUTADOS	SENADO	CÂMARA E SENADO
Países nórdicos	40,1%	–	40,1%
Américas	17,7%	18,0%	17,7%
Comunidade Européia c/ países nórdicos	17,6%	14,9%	17,0%
Ásia	15,4%	13,8%	15,2%
Europa sem países nórdicos	15,4%	14,9%	15,3%
África sub-sahariana	13,6%	13,7%	13,6%
Pacífico	11,4%	25,9%	12,9%
Estados Árabes	6,4%	3,4%	6,0%

Fonte: União Interparlamentar, maio de 2003.

TABELA 3

Mulheres no Parlamento em países da América Latina por ordem de colocação entre 139 países

PAÍS	ELEIÇÕES	N. ELEITAS	LEI DE COTAS	% MULHERES NO PARLAMENTO	COLOC. RANKING INTERNACIONAL
Cuba	2003	219	Não	36,0%	6º
Costa Rica	2002	20	Sim	35,1%	7º
Argentina	2001	79	Sim	30,7%	11º
Nicarágua	2001	19	S/I	20,7%	35º
Bolívia	2002	24	Sim	18,5%	46º
Peru	2001	22	Sim	17,5%	48º
R. Dominicana	2002	26	Sim	17,3%	52º
Equador	2002	16	Sim	16,0%	55º
México	2000	80	Sim	16,0%	55º
Chile	2001	15	Não	12,5%	64º
Uruguai	1999	12	Não	12,1%	66º
Colômbia	2002	20	Não	12,0%	67º
Jamaica	2002	7	Não	11,7%	70º
Panamá	1999	7	Sim	9,9%	80º
Venezuela	2000	16	Não	9,7%	83º
Guatemala	1999	10	S/I	8,8%	88º
Brasil	2002	42	Sim	8,2%	90º
Honduras	2001	7	Não	5,5%	106º
Paraguai	1998	2	Sim	2,5%	117º

Fonte: União Interparlamentar, setembro, maio de 2003.

Anúncio Sky

pág. 88

Anúncio Sky

pág. 89

Levantamento recente indica que mais de 80 partidos em 40 países que não têm legislação obrigatória adotam algum sistema de cotas em suas listas eleitorais e cargos internos, inclusive muitos partidos nos países escandinavos

feminino à representação. Tais políticas se generalizaram a partir da última década, e parecem exercer papel positivo, ainda que, em certos casos, tenham conteúdo fortemente polêmico. Entre estas, destacam-se: a) propostas de redefinição do princípio que organiza a representação, incluindo o sentido de *paridade* entre os sexos;⁷ b) a proposta de cotas para as competições legislativas, estabelecendo percentual mínimo de candidaturas para cada sexo. De modo geral, as justificativas para a adoção das cotas estão calcadas em três premissas: a) haveria uma resistência dos dirigentes partidários em incluir mulheres em suas listas se estas não forem muito competitivas; b) diante das dificuldades financeiras, das dimensões que as campanhas eleitorais adquiriram e da falta de apoio dos partidos as mulheres não se sentiriam estimuladas a competir; c) a legitimidade da democracia fica comprometida diante de tamanho desequilíbrio.

As cotas vêm sendo adotadas de duas maneiras. De maneira *voluntária*, por partidos políticos — movidos por compromissos ideológicos, interesses eleitorais pragmáticos, ou por ambos os motivos. Levantamento recente indica que mais de 80 partidos em 40 países que não têm legislação obrigatória adotam algum sistema de cotas em suas listas eleitorais e cargos internos, inclusive muitos

partidos nos países escandinavos. E, de maneira *compulsória*, através de legislações nacionais ou subnacionais que estabelecem uma cota mínima de candidaturas reservadas às mulheres ou a ambos os sexos, para as listas que serão apresentadas ao escrutínio do eleitorado. Atualmente, 19 países têm legislações de cotas. É interessante observar que 10 desses países encontram-se no continente latino-americano, inclusive o Brasil. Na Europa são quatro países com lei de cotas, mas apenas um deles, a Bélgica, pertence ao grupo das chamadas democracias consolidadas. Os outros são: Bósnia, Macedônia e a República da Sérvia e Montenegro. As explicações para esse perfil de adoção estão sendo investigadas. Uma hipótese levantada é que Estados em processo de consolidação democrática, por terem suas instituições políticas em construção, seriam mais maleáveis às inovações. Ademais, haveria, também, um sentido político, relacionado com a busca de legitimidade desses países diante da comunidade internacional. Dado o apelo que o tema dos direitos e da participação política feminina adquiriu na sociedade, medidas como essas seriam politicamente simpáticas.

AS MULHERES NO PARLAMENTO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

A Tabela 2 mostrou que as Américas estão bem posicionadas na distribuição por continente ou grupo de países no mundo. Porém, ao contrário do que se poderia supor, as melhores performances de participação de mulheres na chamada Câmara Baixa não se encontram nos EUA — 14,3% — ou no Canadá — 20,6%. Argentina, Cuba, Costa Rica e Nicarágua estão mais bem posicionados. De fato, muitos países da América Latina deram saltos consideráveis nas duas últimas décadas. O processo de democratização do continente e as ações afirmativas mencionadas parecem ser os fatores responsáveis por esse incremento. O Brasil surge nesse cenário com um dos piores desempenhos, conforme pode ser notado na Tabela 3, encontrando-se à frente, apenas, de Honduras e do Paraguai. E no ranking da IPU (União Interparlamentar) ocupa a 90ª posição entre os 139 países considerados. O quadro mostra, também, os países que adotam políticas de cotas. Em geral, as cotas parecem ter impactos favoráveis na maior parte desses países. Três claras exceções: o Panamá, o Paraguai e o Brasil.

Se observarmos com mais detalhe o cenário da participação política por sexo no país, compreendemos melhor a observação inicial deste texto ao considerar positiva a inserção das mulheres na competição política de 2003. No Executivo, só em 1994 uma mulher veio a ser eleita para um governo estadual. Atualmente temos duas governadoras. A nível ministerial, só agora, na atual administração, contamos com cinco ministras de Estado. Até então essa ocupação alcançara o máximo de dois ministérios. No Legislativo, a participação atual no Senado surge mais confortável do que nas representações legislativas proporcionais, com mais de 14% do total de senadores eleitos. Mas entre a primeira eleição, em 1934, e a primeira vez que uma mulher conseguiu ocupar esse cargo, em 1979, decorreram 45 anos. Para a Câmara, desde 1934, o ritmo de crescimento foi praticamente vegetativo, com duas grandes exceções, conforme pode ser notado no Gráfico 1. A primeira exceção ocorreu nas eleições que marcam a redemocratização, e a segunda no pleito de 2003, cujo destaque foi a eleição de um governo de esquerda em aliança com o centro. O incremento nesses dois momentos vai ao encontro de análises que apontam para mais um tipo de relação: entre mudanças políticas mais amplas, advindas, sobretudo, de projetos de esquerda ou de centro-esquerda, e maior número de mulheres eleitas e ativas no poder. Em geral, os partidos de esquerda, sobretudo se são médios ou pequenos, têm compromissos ideológicos com a inclusão de setores socialmente discriminados e tendem a ser mais abertos à incorporação de novos atores políticos.⁸ O trabalho de Katz e Mair⁹ comparando 79 partidos ao longo de 30 anos (1960-1990), nas chamadas democracias consolidadas, mostra que os partidos de esquerda têm mais longa tradição de políticas e iniciativas de incorporação de mulheres em suas hostes. Na Inglaterra, em 1997, com a eleição de Tony Blair que, na época, significou a ascensão de um governo progressista, em contraposição ao período conservador de Margaret Thatcher, o percentual de eleitas para o Parlamento elevou-se de 6% para 18% e a composição do Ministério também foi bastante alterada. Aqui, tanto em 1986 quanto nas eleições de 2002, o aumento esteve relacionado aos partidos vitoriosos. Na última eleição, o crescimento de 42% sobre o total de eleitas no ano anterior deveu-se, sobretudo, aos partidos de esquerda,

que formaram também a aliança majoritária vitoriosa. O Gráfico 2 ilustra a distribuição ideológica das 42 deputadas federais eleitas em 2003.

A participação parlamentar amplia-se um pouco quando descemos na hierarquia da representação, mas, ainda assim, permanece uma situação de desequilíbrio considerável. É provável que as condições de competição e a maior proximidade entre local do exercício parlamentar — Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores — e espaço residencial exerça papel facilitador no caso das mulheres, permitindo a conciliação de suas diversas atribuições.

A aprovação da lei de cotas, para as eleições às Câmaras de Vereadores em 1996, estabelecendo um percentual mínimo de 20% de vagas de candidaturas por sexo, e em 1997 para todas as eleições posteriores, ampliando a cota para 30%, foi importante porque trouxe o tema da participação política feminina para a agenda de debates. Além de definir o percentual, a Lei nº 9.504 determinou também que, em caso de não-preenchimento da cota de 30%, as vagas ficam em aberto, mas não podem ser preenchidas por candidatos do outro sexo. De algum modo, essa medida deu visibilidade à sub-representação feminina, chamando a atenção para o caráter social e político, e não-pessoal do problema. Ou seja, como objeto de legislação pública, tem também caráter simbólico, já que contribui para mostrar que o desequilíbrio não decorre de vontade individual das mulheres, mas sim de condições estruturais do próprio sistema. Por isso faz-se necessária uma intervenção também sistêmica ou institucional.

Contudo, este simbolismo não esconde o fato de que, até o momento, os resultados proporcionados pelas cotas foram tímidos, com impactos bem aquém do esperado. A expectativa de que a medida legal, ao gerar aumento de candidaturas, resultasse diretamente em maiores possibilidades de eleição de mulheres, não se realizou. Os dados têm mostrado que essa equação não é matemática, mas política. O recrutamento legislativo, que determina quem compete e com quais chances, não se restringe ou tem início no momento da definição legal dos candidatos, mas ocorre bem antes, na construção de um capital político que, em geral, tende a ser mais facilitado para os homens. No nosso caso, dada a característica extremamente individualizada da campa-

nha e os seus altos custos, passa por critérios outros que não necessariamente o de uma coerência partidária ou militância política.

As Tabelas 4 e 5 permitem observar a evolução mais geral desses resultados. Nas quatro eleições realizadas sob a lei de cotas — 1996 e 2000 para as Câmaras de Vereadores e 1998 e 2002 para as Assembléias Legislativas e a Câmara Federal — os percentuais de candidaturas cresceram, mas ficaram longe dos percentuais mínimos estipulados pelas cotas. Já entre os eleitos cresce a presença de mulheres, mas poucos indícios apontam para uma influência das cotas. Há interpretações que atribuem às cotas o incremento ocorrido entre 1992 e 1996 para o cargo de vereadora. No entanto, como não existem dados anteriores que permitam uma comparação com eleições passadas, a leitura permanece como uma interpretação possível, mas não comprovada. Para as Assembléias Legislativas é constatada uma tendência geral de crescimento desde 1990. Uma análise sobre a distribuição das eleitas aponta para forte associação entre eleições majoritárias e elegibilidade feminina, já que as concentrações de eleitas acompanham os arranjos eleitorais vencedores nos estados e no país. Para a Câmara Federal, isto tende a ser reforçado pela observação qualitativa do perfil das eleitas. Predominam mulheres com carreiras políticas anteriores, de parlamentares ou lideranças sociais. Em suma, os resultados das últimas eleições são positivos, porém, decorrem mais da conjuntura política do que da aplicação da lei de cotas, não obstante esta traga para a agenda política a fragilidade e, portanto, a necessidade da ampliação da participação feminina. Mesmo assim, continuamos com uma performance tímida e pouco balanceada em termos de participação por sexo.

Quê, além dos aspectos já mencionados, pode nos ajudar a entender esse cenário, sobretudo do quando observamos o resto do continente? De fato, estabelecendo uma perspectiva comparada, podemos constatar que entre os países da América Latina, o Brasil não foi tão retardatário no que diz respeito à adoção do sufrágio e do direito à representação. O país teve esse direito reconhecido em 1932, enquanto na Argentina e no México isso ocorreu em 1947, na Bolívia em 1952 e no Peru em 1955. Um fator político que inibe o ingresso

de parcelas historicamente excluídas da elite política, como é o caso das mulheres, é a tradição democrática do país. O Brasil teve dois períodos de regimes ditatoriais, perfazendo 38 anos de suspensão de direitos democráticos em sua recente história republicana. Mas desafortunadamente, essa foi também a experiência de muitos outros países no continente, como a Argentina, o Chile, a Bolívia, o Uruguai, entre outros.

Considerando ainda a interação entre vários fatores, um aspecto que merece ser mencionado é a relação entre desenvolvimento socioeconômico e condições de participação. Como é sabido, embora com nível razoável de industrialização, o Brasil se destaca nas avaliações sobre desenvolvimento pelo seu alto grau de desigualdade social, o que tem reflexos, também, sobre as condições de participação cívica. É provável que tal impacto tenha um efeito particular sobre as mulheres. Em geral, e também no Brasil, as mulheres ganham bem menos que os homens — no nosso caso, pouco mais de 60% do salário médio dos homens. Elas têm menos bens e se encontram nos empregos menos qualificados e mais informais. Se tomarmos o IDH como referência, o Brasil é considerado detentor de um IDH médio, ao passo que países como Argentina, Uruguai, Chile e Costa Rica foram classificados no grupo dos países com IDH elevado. Há relações entre desenvolvimento socioeconômico e participação das mulheres em cargos públicos.¹⁰ Desemprego ou subemprego, carência de políticas públicas universais de qualidade afetam a vida social de diversos modos, inclusive na disposição e no cálculo sobre as condições de participação. No caso das mulheres, além do ambiente de trabalho mais ou menos favorável à prática associativa, há a sobrecarga com a família, agravada pela precariedade das condições sociais. Estes são alguns dos aspectos que funcionam como inibidores de possíveis pretensões à participação. A possibilidade de formação de um tipo de capital político por onde uma parcela ascende à elite política, que tem como uma de suas bases de formação a prática associativa, comunitária ou sindical, por exemplo, fica, por consequência, prejudicada.

Restam ainda os fatores institucionais. Merecem destaque dois aspectos do sistema eleitoral, um dos quais ajuda a explicar, também, a pequena eficácia das cotas

GRÁFICO 1

Mulheres eleitas para a Câmara Federal
BRASIL

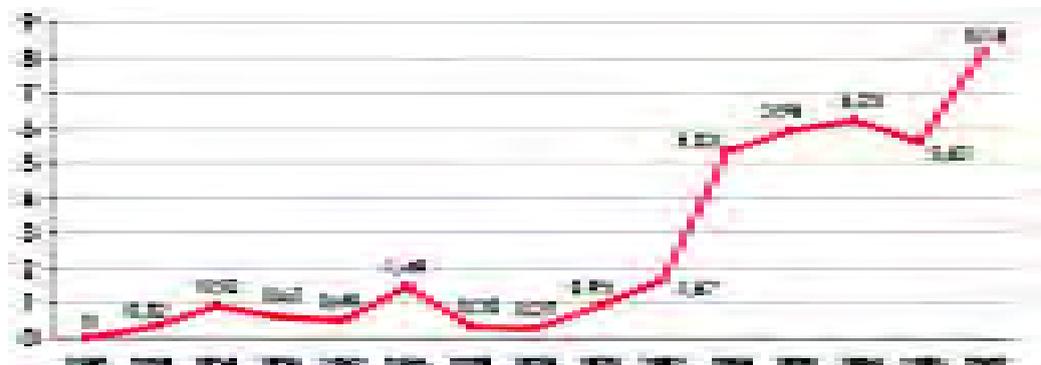


GRÁFICO 2

Perfil ideológico das deputadas eleitas
2002

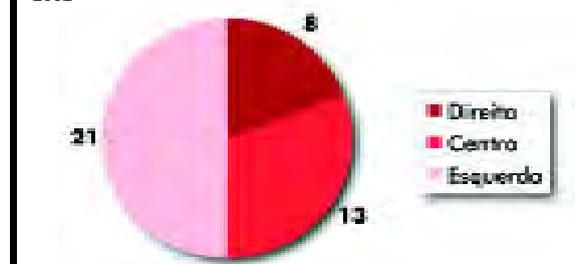


TABELA 4

Percentual de mulheres candidatas para o cargo de vereador
BRASIL, 1992-2000

ANO	% CANDIDATURAS FEMININAS	% VEREADORAS ELEITAS
1992	S/I	7,5%
1996	17,3%*	11,2%
2002	19,2%	11,6%

*Percentual estimado porque cerca de 30% das candidaturas não foram identificadas por sexo.

TABELA 5

Participação percentual de candidatas e eleitas para os cargos de deputado estadual e deputado federal, sobre total de candidatos e de eleitos

BRASIL, 1990-2002

ANO	DEPUTADAS ESTADUAIS		DEPUTADAS FEDERAIS	
	% CANDIDATAS	% ELEITAS	% CANDIDATAS	% ELEITAS
1990	S/I	5,5%	6,4%	6,0%
1994	7,2%	7,9%	6,2%	6,2%
1998	12,9%	9,7%	10,4%	5,6%
2002	14,8%	12,7%	11,5%	8,2%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 1994-2002; 1990, publicação do Congresso Nacional: "Eleição dos Senhores Deputados", 1991.

quando comparadas aos outros países da América Latina. O primeiro é para o tipo de lista eleitoral. Ao contrário da maioria dos países, no Brasil a lista de candidaturas é aberta e funciona como um dado formal. Os eleitores votam, sobretudo, no candidato e apenas se quiserem na legenda partidária. Na maior parte dos países que adotaram sistemas de cotas para candidaturas as listas são fechadas. E a pressão por essa adoção veio seguida da pressão pela garantia de algum tipo de alternância por sexo na ordem de colocação dos nomes na lista. Este não é o caso do Brasil nem do Panamá. E é curioso notar que em ambos os países os resultados iniciais das cotas foram débeis. No caso do Brasil, houve um complicador adicional: a ampliação do universo de concorrentes concomitante à aprovação da lei de cotas. Assim, se antes cada partido ou coligação poderia lançar até 100% de candidatos para as cadeiras em disputa, junto com a adoção da cota mínima por sexo foi ampliado o percentual de candidatos, que passou a ser de 150% do total de vagas a serem preenchidas. Na prática, isso significou um universo bastante amplo a ser preenchido, de modo que coubessem todos, inclusive as mulheres. Lugares não seriam deslocados, candidatos de um sexo não seriam substituídos por candidatos de outro sexo. Ao mesmo tempo, não há, na lei, uma obrigatoriedade ou sanção pelo não-preenchimento

Pesquisa da União Interparlamentar realizada em 1999 envolvendo 418 partidos de 86 países mostrou que só 10,8% dos cargos de presidente ou secretário-geral eram ocupados por dirigentes do sexo feminino

da cota. Ao que parece, a engenharia eleitoral dos partidos não foi alterada por essa medida nem colocou em risco o padrão de eleição de cada partido. Recorrendo ao dito popular, tratou-se de lei “para inglês ver”. Simpática aos olhos das mulheres, com apelo eleitoral, mas pouco eficaz. Isso talvez explique por que a sua aprovação ocorreu sem grandes divergências entre os partidos, enquanto em outros países foi alvo de polêmicas e argüições de inconstitucionalidade.

A ausência de financiamento público de campanha é o outro aspecto que merece destaque. O jornal *Folha de S. Paulo* estimou em 2 milhões de reais o custo de uma eleição para candidato a deputado estadual em São Paulo em 2002. A característica individualizada da campanha, aliada à ausência de um sistema mais democrático de financiamento, tende a dificultar a entrada na política e a definir os capitais relevantes para a disputa eleitoral. As mulheres se encontram em desvantagens. Tomemos alguns desses capitais e comecemos pelo mais tradicional e importante: o financeiro. Em geral, são os homens que detêm mais bens, ganham mais e se encontram nas profissões valorizadas. Outro tipo de capital: o que advém de uma trajetória de militância partidária, construção de bases e redes de apoio e articulação política a partir da condição de dirigente partidário. Aqui, nota-se que as mulheres constituem parcelas minoritárias das direções partidárias, e este não é um dado particular ao Brasil. Pesquisa da União Interparlamentar realizada em 1999 envolvendo 418 partidos de 86 países mostrou que só 10,8% dos cargos de presidente ou secretário-geral eram ocupados por dirigentes do sexo feminino.

Isso porque ao conciliar suas atividades públicas com as familiares, as mulheres tendem a acompanhar menos o dia-a-dia do partido e, por isso, ficam em desvantagem na construção dessas redes políticas de apoio eleitoral. Um terceiro tipo de capital é o formado pela participação coletiva em sindicatos ou associações de classe. Os sindicatos cujas categorias tenham mais peso econômico e também político pertencem a setores profissionais ainda predominantemente masculinos. Há ainda alguns capitais que têm se expandido no Brasil. O religioso, por exemplo, sobretudo o vinculado aos evangélicos.

cos. Quem entra por essa via? Os bispos e os pastores das igrejas. E quem pode ser pastor e principalmente bispo? Em quase todas as igrejas é vedado esse exercício às mulheres, logo suas chances nesse campo são diminutas. O esporte é também uma via possível de ingresso, sobretudo o futebol. Mas também aí não são as mulheres as principais lideranças. Já o trabalho comunitário é um espaço de atuação predominantemente feminina. Mas esse trabalho localizado rende dividendos mais paroquiais. Ajuda, provavelmente, na eleição de vereadoras, por exemplo, mas não é suficiente para votos mais altos.

Esses aspectos compõem parte desse mosaico de interações entre dimensões socioeconômicas, culturais e institucionais. Esses obstáculos foram destacados, porque revelam a trama social e histórica na qual as mulheres

estão inseridas. Mas não são estáticos e mudam com outros movimentos que exercem pressão em sentido contrário. Evidentemente, a entrada das mulheres na área pública é uma tendência consolidada e redefine sua autonomia e formas de sociabilidade. O cenário atual de ocupação de cargos públicos não é o mesmo de há 20 anos. Se até 1980 não tínhamos senadoras, hoje temos mais de 14% do Senado composto por mulheres. As 42 deputadas federais eleitas em 2002 representam um aumento de 40%. E entre estas, sete deputadas foram campeãs de votos em seus estados. São também dados animadores e que apontam para uma crescente presença feminina como protagonistas da cena política e cada vez menos como objeto nesse cenário.

e-mail: cmaraujo@superig.com.br

NOTAS

1. Coincidentemente, os dois pertenciam à mesma chapa eleitoral. Mas isto não significa que expressem uma exceção nesse universo.

2. PERROT, Michelle., p.119, op.cit.. É importante registrar que, embora minoritárias, vozes masculinas também se levantaram a favor da igualdade entre os sexos e da cidadania feminina, como Condorcet, por exemplo.

3. A Constituição americana de 1788 reconhecia o direito de “todos” a concorrer às eleições, mas como existiam restrições implícitas, de fato, só em 1920 as mulheres concorreram pela primeira vez.

4. NORRIS, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Versão na Internet, abril de 2003. www.pippanorris.com

5. *Idem*

6. A Suécia atualmente tem 45.3% do Parlamento composto por mulheres e outros países como Finlândia e Dinamarca também têm em torno de 40% de congressistas pertencentes ao sexo feminino.

7. Em 1999, após intenso debate, a França aprovou o princípio constitucional da representação republicana definindo-o a partir da *paridade* entre sexos. Significa reconhecer que a humanidade é composta de dois sexos, e isto implica considerar que ambos devem estar representados no conceito de cidadania universal e, portanto, na República, de forma equitativa. Mais recentemente, a Bélgica e a Itália aprovaram princípio semelhante.

8. LOVENDUSKI, Joni e NORRIS, Pippa. *Gender and Party Politics*. Londres: Sage Publications, 1996; MATLAND, Richard. Estratégias para ampliar la participación feminina en el Parlamento. In: *Mujeres en el Parlamento*. Mas allá de los numeros. Estocolmo: IDEAS, 2002.

9. KATZ, Richard and MAIR, Peter. *Party Organization*. Londres: Sage Publications, 1994.

10. MIGUEL, Sônia M. “A política de cotas por sexo”, Brasília: CEF-MEA, 2000.

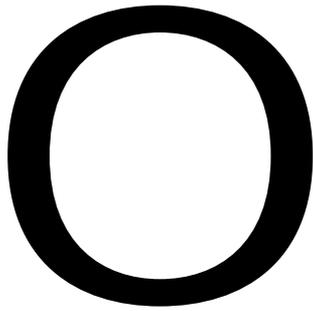
QUEM MANDA EM QUEM

na esfera
federal



José Antonio Cheibub
Argelina Figueiredo
Fernando Limongi

CIENTISTAS POLÍTICOS



sistema democrático estabelecido pela Constituição de 1988 tornou-se um importante caso para a análise comparativa institucional. Por um lado, sintetiza tudo o que, de acordo com

a literatura comparativa recente, deveria minar a consolidação da democracia: um regime presidencialista com um sistema partidário fraco; uma legislação eleitoral extremamente permissiva que favorece candidatos individuais em detrimento dos partidos; um tipo de federalismo que supostamente seria um dos mais “*demos-constraining*” do mundo (Stepan, 1999, 2000); um Congresso fragmentado; presidentes com capacidade e disposição para ignorar o Congresso e legislar por meio de medidas provisórias.

No entanto, a democracia brasileira sobrevive e há evidências de que sobrevive muito bem. Trabalhos recentes têm demonstrado que muitas das conseqüências esperadas da combinação destes aspectos institucionais não

presidentes encontraram para governar o país decorreria do fato de os parlamentares responderem muito mais às pressões de natureza estadual do que às de natureza partidária ou nacional. De acordo com esta visão, os governadores, em virtude de sua posição institucional, teriam influência decisiva na política nacional. Através do controle que exerceriam sobre as bancadas estaduais na Câmara dos Deputados, seriam capazes de impor interesses estaduais sobre os interesses partidários ou nacionais.

Nosso objetivo neste estudo é investigar empiricamente a validade desta visão, tentando apreender os efeitos do “superfederalismo” brasileiro sobre o comportamento dos membros da Câmara dos Deputados. Com este fim, analisamos as votações nominais ocorridas desde 1989, enfocando em particular o comportamento dos deputados ao votarem uma série de medidas que redefiniram o pacto federativo estabelecido em 1988, redefinição esta que, cabe notar, se deu em favor do governo federal e, conseqüentemente, em detrimento e às expensas dos governadores. Portanto, se governadores têm poder de veto, este deveria



A análise das votações no Congresso mostra que o nível de disciplina partidária é maior do que se deveria esperar dada a permissividade da legislação eleitoral e partidária

se materializaram. A análise das votações nominais no Congresso Nacional mostra que o nível de disciplina partidária tem sido consideravelmente maior do que se deveria esperar dada a permissividade da legislação eleitoral e partidária; que presidentes conseguem aprovar a maior parte dos projetos que enviam ao Congresso e, mesmo quando usam medidas provisórias, o fazem com o apoio da maioria dos congressistas. Assim, a imagem de um sistema político à beira de uma irremediável paralisia decisória e incapaz de implementar políticas de importância está longe de ser acurada. Apesar de uma estrutura institucional que alguns autores vêem como patológica, a democracia brasileira é capaz de produzir decisões em áreas chaves. O seu desempenho pode ser qualificado das mais diversas maneiras, exceto como paralisado ou em meio a uma crise de governabilidade.

Neste artigo, discutimos um dos aspectos desta suposta situação patológica. De acordo com uma difundida visão da política brasileira, parte das dificuldades que os

ser utilizado precisamente quando estas medidas são votadas no Congresso Nacional. Adiantando as conclusões a que chegamos, nossa análise demonstra que os congressistas brasileiros não se comportam de maneira diferente quando votam medidas que, por gerarem conflitos entre os governadores e o governo federal, seriam objeto de fortes pressões dos governadores sobre as bancadas estaduais. Em outras palavras, a força dos governadores para comandar as bancadas estaduais não está presente quando mais se deveria esperar que estivesse.

Na próxima seção, fazemos uma breve revisão da situação pós-1988 no que diz respeito ao federalismo, enfatizando os principais diagnósticos sobre a governabilidade do país em função desta estrutura federativa e indicando as principais mudanças nela ocorridas desde então. Na terceira seção, analisamos o comportamento das bancadas estaduais nas votações nominais que tratavam de questões federativas. Na conclusão, apontamos os mecanismos que explicam a capacidade do governo federal em

mudar o *status quo* federativo num ambiente institucional que seria, em princípio, completamente hostil a mudanças desta magnitude.

O FEDERALISMO BRASILEIRO E A GOVERNABILIDADE

A descentralização fiscal na Constituição de 1988 foi o resultado de uma série de medidas que, em primeiro lugar, aumentou a capacidade fiscal das unidades subnacionais e, em segundo lugar, transferiu recursos do governo federal para outros níveis de governo. Os estados se beneficiaram, principalmente, do primeiro tipo de medida. A incidência do ICMS, a principal fonte de receita dos estados, foi consideravelmente expandida com a absorção de vários impostos que eram anteriormente recolhidos pelo governo federal. Além disto, os governos estaduais adquiriram o direito de fixar e administrar as suas próprias alíquotas do ICMS, conduzindo, de acordo com algumas análises, a uma verdadeira “guerra fiscal”. Os municípios, por sua vez, se beneficiaram principalmente da transferência de recursos dos níveis superiores de governo como mandava a Constituição de 1988. O volume de receita automaticamente transferido para os governos subnacionais aumentou dramaticamente desde então.

Esta enorme transferência de recursos para os níveis subnacionais de governo, tal como previsto na Constituição de 1988, não foi acompanhada por uma simultânea redefinição das *responsabilidades* dos governos estaduais e, principalmente, municipais. Como muitos analistas sugeriram, o regime pós-1988 fez com que o governo federal compartilhasse o bônus e retivesse o ônus de governar.

Para políticos e analistas, esta situação representou um enorme fardo para o governo federal, cuja consequência seria o eventual caos financeiro e administrativo. A descentralização fiscal prescrita pela Constituição de 1988 representaria, assim, mais um item na lista das razões institucionais que tornavam o Brasil ingovernável. O regime federativo foi visto como um exemplo do “caráter inconclusivo da institucionalização democrática no país”, “um dos elementos de um *imbroglio* político-institucional caracterizado por uma multiplicidade de pontos de veto” (Kugelmas & Sola, 1999:76, 79).

O federalismo extremado da Constituição de 1988 reforçou uma visão tradicional da política brasileira em ge-

ral e do Congresso Nacional em particular: a de que interesses locais e estaduais prevalecem sobre as preocupações nacionais, isto é, reforçou a visão segundo a qual o principal fator a influenciar o comportamento legislativo dos deputados federais seria o forte vínculo que os uniria aos interesses locais. Segundo esta visão, a influência dos governadores no comportamento dos parlamentares é maior do que a influência dos partidos políticos ou do presidente. Isto é possível não só porque os governadores influenciariam as chances eleitorais dos candidatos à Câmara — a eleição para governador, segundo algumas análises, “puxaria” mais votos para os candidatos a deputado federal do que a eleição presidencial — mas também porque controlariam os recursos necessários para que os deputados pudessem satisfazer seu eleitorado e, assim, as suas chances de reeleição. Por esta razão, a habilidade do Executivo em construir uma coalizão de governo estável, já ameaçada pelo sistema presidencialista, tornar-se-ia ainda mais debilitada (Samuels, 2000a).

Os governadores, desta forma, seriam atores centrais no sistema político brasileiro. De acordo com Abrucio (1998:170), o poder que os governadores exercem a nível nacional adviria do fato de que seriam capazes de formar as suas próprias bancadas no Congresso Nacional, as “bancadas estaduais”. Por isso, segundo ele, o Congresso Nacional deve ser visto como uma “assembléia de estados” em que “formavam-se, portanto, vinte e sete ‘bancadas estaduais’ (incluindo o Distrito Federal), com grande independência diante das agremiações partidárias” (1998: 178-9).

A pesar da paralisia decisória generalizada que estes argumentos sugerem, o *status quo* federativo estabelecido pela Constituição de 1988 não permaneceu inalterado. Ainda que não possamos falar de um processo de recentralização, podemos afirmar com segurança que o federalismo no Brasil sofreu importantes transformações desde 1988. Estas transformações ocorreram em diferentes níveis. Por um lado, o governo federal pôde estancar a hemorragia de recursos iniciada antes mesmo da Constituição de 1988. Isto foi conseguido, principalmente, por meio da criação de novos impostos que não estavam sujeitos à transferência automática aos outros níveis de governo imposta pela Constituição, e por meio do aumento das alíquotas de alguns impostos já

existentes mas igualmente imunes à transferência. Além disso, o governo federal redefiniu a sua relação com os estados e os municípios. Por meio do Fundo Social de Emergência (FSE), rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, posteriormente, Desvinculação dos Recursos da União (DRU), o governo federal reteve uma parcela dos impostos que, de outra forma, seria transferida aos estados e municípios. A Lei Kandir, por sua vez, isentou produtos primário e semiprocessados do ICMS, reduzindo, assim, a base da receita dos estados.

Ao mesmo tempo em que recuperou a sua capacidade fiscal, o governo federal também limitou a autonomia dos estados nos assuntos fiscais e na contração de dívidas. Ele privatizou ou simplesmente fechou vários bancos estaduais, estabeleceu regras restritivas para a administração da dívida dos estados e, finalmente, fixou controles rígidos de administração financeira para os governos subnacionais. Esta última medida culminou com a aprovação em 2000 da “lei de responsabilidade fiscal” que estabeleceu tetos e outras limitações sobre os gastos com pessoal e dívida pública para todos os níveis de governo.

Por fim, a provisão e a gestão dos serviços sociais foram gradativamente transferidas para os governos municipais. Tal como demonstrado por Arretche (2000), cujo estudo analisa detalhadamente seis áreas de políticas sociais durante os anos 90, o governo federal implementou uma política deliberada de redefinição de competências dos vários níveis de governo. Como resultado, o formato institucional altamente centralizado do sistema brasileiro de proteção social foi gradativamente substituído por um sistema descentralizado de *implementação* de políticas sociais.

Várias destas transformações do sistema federativo exigiram emendas constitucionais, muitas das quais aprovadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso. O sucesso do governo FHC em aprovar medidas que contrariam interesses imediatos dos estados é reconhecido até mesmo por aqueles que acreditam que o Brasil sofre uma aguda “crise de governabilidade”. No entanto, dado que a estrutura institucional permaneceu inalterada ao longo do período, o sucesso de Fernando Henrique Cardoso é frequentemente atribuído à sua *virtu*, a fatores circunstanciais ou à combinação de ambos¹. Além disso, este sucesso, tal como

frequentemente ressaltado, é parcial. Ele não necessariamente levou à implementação de uma política “correta”, a qual, embora raramente explicitada, aproximar-se-ia das políticas propostas por agências internacionais, como por exemplo o FMI e o Banco Mundial. É neste ponto que a explicação institucional vem novamente à tona: o sucesso parcial do governo FHC é atribuído à multiplicidade dos pontos de veto — entre os quais os governadores — presentes no sistema brasileiro e que acabam por impedir a aprovação de políticas de fato “necessárias” ou “desejáveis”.

Neste trabalho, permanecemos agnósticos com relação à qualidade das políticas que foram implementadas no Brasil desde 1988. O que nos interessa mostrar é que, apesar do grande número de pontos institucionais de veto, o governo federal teve êxito na aprovação de um série de leis que impunham perdas financeiras e um maior controle político sobre os governos estaduais e municipais. Tendo em vista que estas leis sofreram forte oposição dos governadores, o fato de que foram aprovadas na Câmara dos Deputados não se enquadra na visão de que o Legislativo brasileiro é uma “assembléia de estados” onde os governadores controlam as suas bancadas estaduais em detrimento dos partidos políticos.

GOVERNADORES E PARTIDOS COMO DETERMINANTES DO COMPORTAMENTO LEGISLATIVO

Nesta seção analisamos os dados sobre votações nominais na Câmara dos Deputados com o objetivo de avaliar o papel dos governadores no comportamento legislativo dos congressistas. Nosso objetivo é investigar a hipótese de que os governadores influenciariam os membros das bancadas estaduais, sobrepondo-se aos interesses nacionais e partidários.

Trabalhamos com as votações nominais ocorridas na Câmara Deputados entre 1989 (o primeiro ano completo após a promulgação da nova Constituição) e 2000.² Como se sabe, antes de uma votação nominal se iniciar, os líderes partidários anunciam a posição do partido na matéria em votação, ou seja, anunciam publicamente como o partido deseja que os seus membros votem. O governo, por sua vez, anuncia a sua posição sobre a matéria em votação por meio do seu líder em plenário. Deste modo, é possível medir a congruência entre os votos dos deputados, a posição anun-

ciada pelo seu partido e a posição anunciada pelo governo.

Nossa análise restringe-se às votações em que a indicação do voto do líder do governo e/ou dos líderes partidários foram anunciadas. Restringe-se também às votações não consideradas unânimes. Uma votação nominal foi considerada unânime quando não houve conflito entre a posição anunciada pelos líderes partidários e pelo menos 90% dos deputados votaram de acordo com a orientação de seus líderes³. Incluímos, porém, as votações em que há consenso em plenário mas não entre os líderes partidários, assim como os casos em que os líderes anunciam a mesma posição mas o plenário encontra-se dividido (isto é, menos de 90% seguiu a orientação de seus líderes). Embora extremamente raros, a exclusão destes casos enviesaria o resultado no sentido de mostrar uma maior congruência entre os legisladores e os partidos políticos. Entre 1989 e 2000 ocorre-

nistas e de estados de oposição. O nível médio de apoio que o governo consegue arregimentar entre os deputados de sua coalizão é praticamente o mesmo, independentemente da filiação partidária do governador. A congruência entre o voto do deputado governista e a posição do governo é alta e praticamente idêntica para os deputados originários de estados governistas e de oposição. Desta forma, pode-se dizer que a informação relevante para se prever o comportamento de um deputado federal nas votações nominais em que o governo anuncia a sua posição é o partido ao qual o deputado está filiado. O seu estado de origem pouco informa sobre como votarão. Ainda que exista uma certa variação dos níveis de congruência entre um presidente e outro, esta diferença não é suficientemente forte para justificar um argumento de que ela seja fruto de atributos individuais dos presidentes (*virtu*) e não institucionais.



A informação relevante para se prever o comportamento de um deputado federal nas votações em que o governo anuncia a sua posição é o partido ao qual o deputado está filiado

ram 1.092 votações nominais das quais 861 satisfizeram nosso critério de inclusão na análise.

Implementamos três testes para averiguar a influência dos “estados” no padrão de votações nominais ocorridas na Câmara dos Deputados. O primeiro teste usa todas as votações nominais em que o governo anunciou a sua posição e observa o comportamento dos deputados que eram filiados aos partidos que compunham a coalizão de governo (isto é, partidos que controlavam pelo menos um ministério). Como se sabe (Figueiredo e Limongi, 2000), o nível de congruência entre o deputado e os partidos que compõem o governo é, de um modo geral, bastante alto. No entanto, se é verdade que os deputados agem como representantes de seus estados independentemente de sua filiação partidária, esta congruência deveria ser menor entre os deputados eleitos em estados controlados por governadores de oposição do que entre aqueles eleitos em estados controlados por governadores cujos partidos pertencem à coalizão de governo.

A Tabela 1 mostra a congruência média entre os membros da coalizão governamental para cada presidente, controlada pela filiação partidária do governador. Como se pode observar, não há nenhuma diferença significativa entre o comportamento de deputados oriundos de estados gover-

O teste oferecido pelos dados reunidos na tabela 1 pode parecer demasiadamente exigente para medir o poder dos governadores sobre as suas bancadas. A influência dos governadores pode se restringir a questões específicas, em especial àquelas que afetam diretamente os interesses institucionais dos estados. Como discutido na seção anterior, o “pacto federativo” definido na Constituição de 1988 não permaneceu o mesmo e muitas, senão a maioria, destas mudanças foram feitas por legislação ordinária ou emendas constitucionais. À medida que estas decisões redefiniram o *status quo* federativo que claramente beneficiava os níveis subnacionais da federação, é razoável supor que as pressões dos governadores sobre as bancadas estaduais tenham sido mais fortes quando estas matérias foram postas em votação. Além do mais, se é verdade, como Samuels (2000b) argumenta, que os políticos brasileiros estão mais preocupados com suas carreiras ao nível estadual do que nacional, a vulnerabilidade dos deputados federais às pressões dos governadores deve ser maior justamente quando da votação de medidas que alteram o *status quo* federativo a favor do governo central. Assim, se os governadores se sobrepõem aos partidos políticos e ao presidente nas decisões dos deputados federais, pode-

mos antecipar um declínio no nível de congruência da base governista quando medidas que alteram o *status quo* federativo vão a voto.

Por falta de uma expressão melhor, chamamos essas medidas de “antifederativas” e as agrupamos em cinco categorias:

- O Grupo I é composto de medidas que introduzem modificações gerais na legislação tributária. Nesse sentido, elas não têm estrito caráter antifederativo, pois seus efeitos sobre a distribuição de recursos fiscais entre os diferentes níveis de governo não pode ser avaliado *ex ante*. No entanto, optamos por incluí-las nesta análise porque elas alteram a capacidade de arrecadação do governo federal, tendo sido, por isso, instrumentais para a obtenção de um eventual equilíbrio fiscal. Elas incluem, por exemplo, as mudanças no imposto de renda das pessoas físicas e no imposto territorial rural.

- O Grupo II é composto de medidas que aumentaram a receita do governo federal sem estarem sujeitas à transferência automática para outros níveis de governo imposta pela Constituição de 1988. Essas medidas contêm, por exemplo, leis que aumentaram as alíquotas de contribuições sociais (COFINS), assim como novas contribuições (CPMF e CSLL).

- O Grupo III inclui decisões políticas que afetam diretamente os interesses de alguns estados, como, por exemplo, a criação de novos estados, o estabelecimento de zonas especiais de exportação e a renegociação das dívidas estaduais.

- O Grupo IV é composto por uma série de medidas que, por afetarem diretamente a distribuição de recursos para os estados, vão diretamente contra os interesses dos governadores. Exemplos incluem o FEF, a Lei Kandir e outras medidas que desvinculam gastos federais.

- O Grupo V abriga medidas que limitam e regulam o modo como os governadores e os prefeitos podem gastar recursos à sua disposição. Elas incluem a Lei Camata e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para cada um desses grupos de medidas, comparamos o comportamento dos deputados da coalizão governamental controlado pela filiação partidária do governador, isto é, se o governador pertence a partidos da coalizão de governo ou a partidos de oposição. Existem duas maneiras de se verificar a influência dos governadores no comportamento dos

deputados federais. Primeiramente, se os governadores têm de fato influência sobre as bancadas estaduais, o nível de congruência entre o deputado e a posição do governo deve ser menor em votações de medidas “antifederativas”. Em segundo lugar, se os governadores de fato controlam deputados federais, esta congruência deve ser ainda menor naqueles estados que são governados pela oposição. A Tabela 2 nos permite testar estas previsões.

Nota-se, em primeiro lugar, que não há nenhuma diferença significativa na congruência da base governista entre um conjunto de medidas e outro. Existe uma certa variabilidade, principalmente no que tange às medidas do Grupo I, cujo grau de congruência média é o menor que encontramos. Este grupo, porém, como indicamos acima, é o que contém um maior grau de heterogeneidade nas medidas que o compõem, muitas das quais não necessariamente possuem um forte caráter “antifederativo.” Quando distinguimos a posição partidária do governador observamos que, de fato, o nível de congruência se reduz entre os deputados de estados opositores: quando medidas “antifederativas” são votadas, o nível de congruência cai em 5,5 pontos percentuais quando comparado aos estados governistas. Não se trata, porém, de uma diferença robusta como poderíamos esperar se o Congresso fosse, de fato, nada mais do que uma “assembléia de estados”.

Finalmente, podemos testar o poder dos governadores sobre o comportamento dos deputados federais ao examinarmos o índice de Rice para cada bancada estadual, controlado pelo tipo de medida que está sendo votada⁴. Se o interesse dos estados é mais decisivo no comportamento dos deputados do que a sua filiação partidária, deveríamos observar um crescimento dos índices de Rice nas matérias de interesse dos estados, tais como as que definimos como “antifederativas”. Assim, se há mesmo um “efeito estadual”, se os governadores têm de fato a capacidade de controlar as bancadas de seus estados, o efeito deve ser observado na alteração dos índices de Rice. A ausência ou a redução desta diferença deve ser interpretada como uma indicação de que as bancadas estaduais não devem ser vistas como um grupo que vota unido e independente de interesses partidários ou outros interesses.

Os dados pertinentes para esta análise são apresenta-

TABELA 1**Nível de congruência dos deputados governistas em estados governistas e opositoristas**

CÂMARA DOS DEPUTADOS - 1989-2000

	ESTADOS GOVERNISTAS*	ESTADOS DE OPOSIÇÃO	N**
José Sarney	79,76	75,02	8
Fernando Collor	84,06	80,68	74
Itamar Franco	80,16	81,46	38
Fernando Henrique Cardoso I	88,04	87,76	353
Fernando Henrique Cardoso II	91,67	90,80	136
Total	87,77	87,01	609

* Estados Governistas = Governadores filiados ao PSDB, PFL, PMDB, PTB ou PPB.

** Inclui 609 votações para as quais a posição do governo foi anunciada.

TABELA 2**Nível de congruência dos deputados governistas em estados governistas e opositoristas por tipo de medida**

CÂMARA DOS DEPUTADOS - 1989-2000

TIPO DE MEDIDA	TOTAL	ESTADOS GOVERNISTAS	ESTADOS DE OPOSIÇÃO
"Não-federalista"	87,69	79,16	79,76
"Antifederalista"	86,88	87,47	81,93
Grupo I	78,58	79,23	76,78
Grupo II	86,36	86,40	86,00
Grupo III	82,29	86,07	79,40
Grupo IV	92,23	92,11	92,75
Grupo V	89,63	92,14	92,80
Grupos I + II	82,97	83,26	81,93
Grupos III + IV + V	90,27	91,11	89,35

* Estados Governistas = Governadores filiados ao PSDB, PFL, PMDB, PTB ou PPB

dos na Tabela 3. Note, em primeiro lugar, que o índice de Rice é bastante baixo em todos os estados para todos os grupos de medidas apresentados na tabela, com índices médios por tipos de medidas que variam entre 55.65% e 64.80%. Há algumas bancadas estaduais que apresentam um índice acima de 80%⁵. A comparação entre as bancadas, porém, não é relevante nesta análise. O que nos interessa não é encontrar uma grande variação no índice de Rice entre, digamos, o Estado de São Paulo (com 70 deputados) e o Acre (com 8 deputados), já que esta variação é devida, em grande medida, tanto ao tamanho das bancadas como à distribuição de cadeiras por partido em cada estado. Portanto, o que importa aqui é a variação do índice de Rice de cada estado como uma função das medidas que estão sendo votadas. Conseqüentemente, podemos dizer que, em geral, são poucos os casos em que as bancadas estaduais se comportam de forma unida. Mais do que isto, tendo em vista os baixos dos índices de Rice, podemos dizer que há, na verdade, um grau razoavelmente alto de conflito no interior das bancadas estaduais.

A comparação dos valores médios apresentados mostra que o nível de coesão das bancadas estaduais não necessariamente aumenta quando medidas “antifederativas” são colocadas a voto. Mais do que isto, não se observa nem mesmo uma tendência na direção de maior coesão quando se passa de medidas mais gerais para as medidas “antifederativas”. Em seis estados a coesão cai quando medidas “antifederativas” de qualquer tipo são votadas. Quando as medidas do Grupo I são votadas, a coesão cai em 14 estados; em 13 estados quando são votadas as medidas do Grupo II; em 11 quando são votadas medidas do Grupo IV; em 7 quando são votadas medidas do Grupo V; e em 5 quando as medidas do Grupo III são votadas. Fica claro, desta forma, que os governadores (ou os interesses estaduais) não são necessariamente capazes de comandar o comportamento das bancadas estaduais independentemente de linhas ou orientações partidárias.

O argumento de que os estados têm um papel central na política brasileira é um truísmo dado que o país é uma federação e o distrito eleitoral dos deputados é o estado. Ainda assim, afirmar que a centralidade dos estados é excessiva, a ponto de impedir o governo federal de governar e de obter um apoio legislativo-partidário estável é,

no mínimo, um mito que não encontra apoio nos dados aqui apresentados.

CONCLUSÃO

De acordo com Willis, Garman e Haggard (1999:18), “Se líderes partidários se organizam e ocupam cargos no nível do governo subnacional, legisladores nacionais frequentemente se comportam como “delegados” representando interesses subnacionais.” Mostramos, no entanto, que os deputados federais brasileiros, os quais competem por votos em distritos eleitorais que coincidem com as fronteiras dos estados, não agem como delegados destes estados. Quando os membros da Câmara dos Deputados votaram as medidas que redefiniram o “pacto federativo” de 1988 a favor do governo federal, não agiram como uma bancada estadual unida tentando proteger o *status quo* que beneficiava os níveis subnacionais de governo. Além do truísmo que alega que os estados têm um papel central no sistema político brasileiro, não encontramos nenhuma evidência empírica que sustente a visão da Câmara dos Deputados como uma “Assembléia de Estados”. Ainda que alguns analistas os achem fracos e ineficientes, o fato é que os partidos políticos têm um papel central no processo legislativo brasileiro.

Quais são os mecanismos que geram este resultado? Do nosso ponto de vista, o papel dos partidos políticos e a habilidade do presidente em formar coalizões de governo estáveis é resultado tanto do modo como o Congresso Nacional é organizado como da capacidade do Executivo de controlar a agenda legislativa. Estes fatores acabam por neutralizar os incentivos centrífugos gerados pelo “hiperfederalismo” e pela legislação eleitoral e partidária permissiva que caracterizariam o quadro institucional brasileiro.

O Congresso brasileiro é altamente centralizado. As regras legislativas favorecem os líderes partidários, transformando-os em “agentes perfeitos” das suas bancadas na maioria das tarefas legislativas, isto porque sua assinatura é tomada automaticamente como representando a vontade de sua bancada. Tal expediente é válido para requerimentos como o pedido de verificação de votação, encerramento dos debates e solicitação de urgência na tramitação de um projeto. Este último é de importância fundamental posto que com sua aprovação, o projeto é retirado do âmbito das comissões temáticas e é incluído na or-

TABELA 3

Índice de Rice das bancadas estaduais por tipo de votação nominal

CÂMARA DOS DEPUTADOS - 1989-2000

ESTADOS	TOTAL	NÃO-FED.	"ANTIFED."	GRUPO I	GRUPO II	GRUPO III	GRUPO IV	GRUPO V
RR	79,29	77,84	84,48	83,88	84,78	79,71	86,76	86,17
AP	54,17	53,51	56,51	54,64	58,50	55,41	45,60	75,30
PA	42,23	41,83	43,66	37,85	39,95	48,18	40,92	56,34
AM	73,56	72,88	75,99	70,01	79,87	66,25	78,20	84,93
RO	64,08	63,33	66,76	64,29	60,48	68,99	70,21	70,99
AC	63,23	63,57	62,02	66,70	50,99	63,14	61,51	71,69
TO	78,02	76,73	82,64	81,98	88,62	81,32	83,25	75,21
MA	61,75	60,10	67,67	61,09	64,18	70,36	66,32	80,72
CE	60,18	59,65	62,08	57,11	66,28	59,09	62,32	65,31
PI	78,86	78,29	80,90	74,63	75,67	81,22	87,86	84,85
RN	84,15	83,46	86,65	80,89	84,81	76,65	92,86	97,04
PB	65,61	63,84	71,97	62,59	69,59	70,79	75,64	82,88
PE	40,67	39,76	43,94	35,04	49,88	54,39	33,15	53,68
AL	60,57	60,30	61,54	63,79	50,90	68,70	79,45	37,92
SE	50,99	51,62	48,76	52,74	42,42	57,14	44,27	51,21
BA	56,55	55,50	60,29	50,35	53,67	65,18	62,88	73,36
MG	52,35	52,26	52,66	49,99	52,07	62,66	49,40	51,69
ES	46,27	45,96	47,37	46,11	46,99	53,49	45,90	45,47
RJ	33,16	32,29	36,27	29,23	33,09	48,72	28,58	49,54
SP	34,82	35,21	33,41	28,45	28,84	39,84	31,25	43,21
MT	70,37	68,84	75,82	63,88	77,01	72,85	78,00	89,29
DF	32,61	33,51	29,36	37,44	23,80	44,51	18,31	28,90
GO	63,56	63,12	65,17	55,58	67,07	66,20	63,29	76,99
MS	68,48	68,82	67,28	68,93	55,67	71,91	70,25	72,09
PR	53,37	52,20	57,57	57,53	54,81	52,12	55,34	71,14
SC	44,05	43,91	44,56	44,35	39,72	53,22	47,29	38,04
RS	28,96	30,26	24,30	23,50	19,62	35,98	14,64	35,63
Média	57,11	56,61	58,87	55,65	56,27	61,78	58,28	64,80

* Células contêm o Índice de Rice médio para cada bancada estadual assim como explicada no texto

dem do dia para deliberação em plenário. Os projetos apreciados em regime de urgência não podem ser emendados livremente: apenas as emendas que forem assinadas por pelo menos 20% dos membros da Câmara dos Deputados podem ser consideradas. Os líderes partidários, por outro lado, podem apresentar um pedido de urgência em nome de sua bancada. A maioria dos pedidos de urgência (assim como outros assuntos) são deliberados nas reuniões do colégio de líderes, composto pelo presidente da Câmara e pelos líderes partidários. Cabe a este colegiado a elaboração da agenda legislativa. O processo decisório, assim, é altamente centralizado e esta centralização limita significativamente o poder dos deputados e a sua capacidade de influenciar, individualmente, o processo legislativo.

Por outro lado, o Executivo detém um importante arsenal de poderes legislativos que lhe permite influenciar diretamente a definição da agenda legislativa. Fazendo uso das medidas provisórias, o Executivo insere na agenda legislativa aquilo que julga ser mais pertinente e urgente. O presidente pode também influenciar na tramitação de uma legislação ordinária por meio do pedido de urgência, dando, assim, 45 dias a cada Casa para sua deliberação. Ademais, o presidente tem a iniciativa exclusiva em projetos relacionados ao orçamento, assim como matérias tributárias e relacionadas à administração pública. Desta forma, o Executivo detém o monopólio da iniciativa nas áreas mais importantes do processo legislativo. Por fim, o presidente pode ainda apresentar emendas constitucionais.

Dado este cenário, percebe-se que é pela participação no governo que os deputados individuais podem obter acesso aos recursos de que eles precisam para sua sobrevivência política: influência política e patronagem. Uma vez formado o governo com o acordo formal dos partidos, os líderes

partidários tornam-se os principais intermediários na barganha política entre o Executivo e os deputados. Eles trocam apoio político (votos no Congresso) por influência política e patronagem. O Executivo, nesse sentido, proporciona aos líderes partidários a capacidade de negar aos deputados acesso aos recursos de patronagem ou de influência política dando-lhes, assim, os meios de punir os deputados que não seguem a orientação partidária. O Executivo, por sua vez, dado os recursos que este controla, encontra-se em posição vantajosa para barganhar com deputados. Ao contrário do que se afirma sobre o Brasil, os presidentes não precisam barganhar com diferentes deputados cada vez que precisam aprovar uma lei. Sua posição é tal que podem exigir apoio total à sua agenda legislativa. Conseqüentemente, o padrão atual da relação Executivo-Legislativo no regime presidencial brasileiro é muito diferente do que a mera contagem do número de pontos de veto institucionais poderia sugerir. A forma de organização do Congresso e o poder de agenda do Executivo neutralizam o efeito paralisante que poderia advir do (aparente) alto número de pontos de veto no sistema político brasileiro.

Na democracia brasileira pós-1988, o governo federal governa e os governadores, ainda que importantes, não regem a esfera federal. A posição institucional dos governadores não é suficiente para que consigam minar as políticas do governo federal. Existem outros mecanismos institucionais que permitem que o governo central se contraponha, com sucesso, aos eventuais interesses estaduais.

Este artigo, escrito originalmente em inglês, foi traduzido por Sandra Gomes

e-mail: jose.cheibub@yale.edu

e-mail: argelina@cebrap.org.br

e-mail: fdmplimo@pop.usp.br

NOTAS

1. Veja, por exemplo, Mainwaring (1997: 104-105), Kugelmas & Sola (1999: 71-73) e Abrucio (1998: 227).

2. Esta análise está baseada no banco de dados de votações nominais do CEBRAP. Agradecemos a Mona Lyne por ter disponibilizado seus dados para os anos 1999 e 2000.

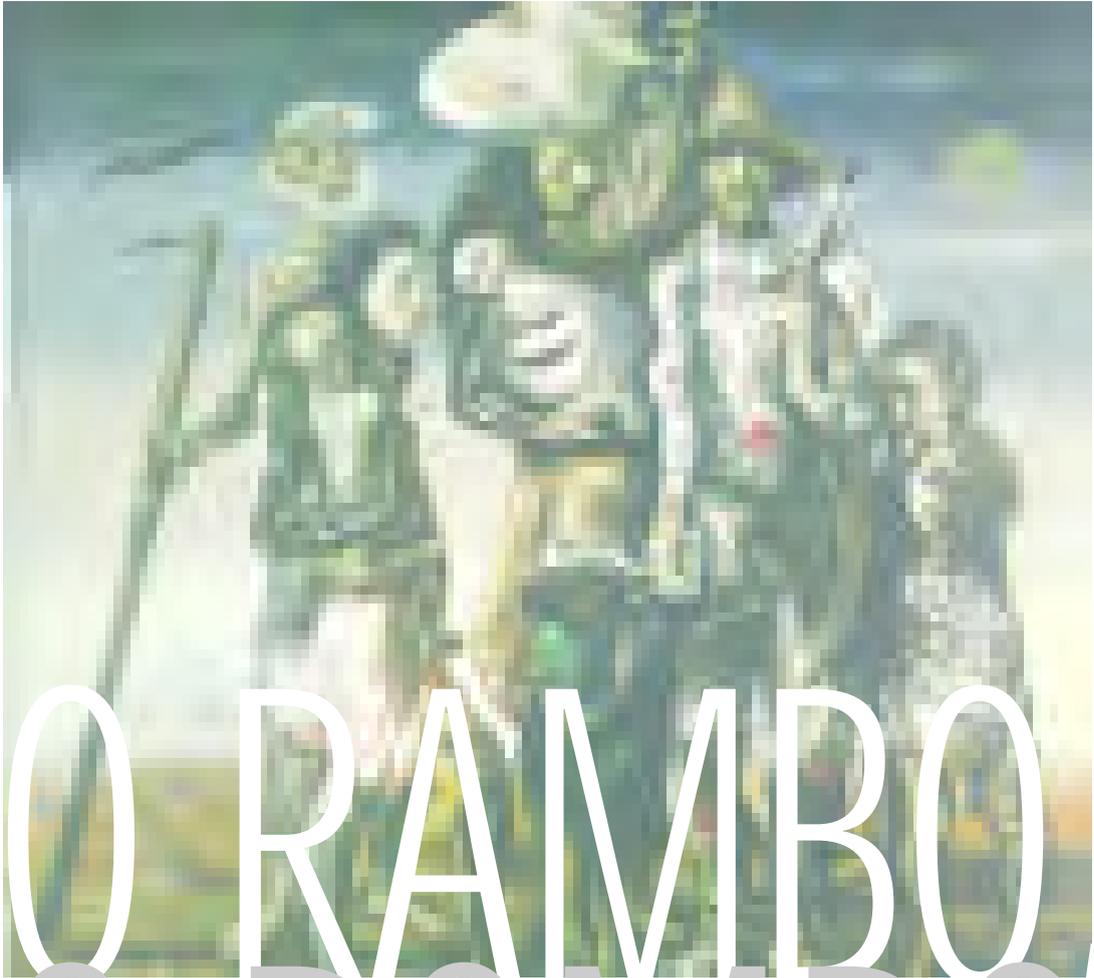
3. Consideramos a orientação de voto dos líderes dos sete maiores partidos, os únicos com direito de orientar as suas bancadas durante todo o período. Conflito entre eles significa que pelo menos um dos líderes orientou sua bancada a votar "sim" enquanto os outros orientaram suas bancadas a votar "não". Votos válidos excluem as ausências, obstruções e abstenções.

4. Dado que as bancadas estaduais não têm líderes formais que possam anunciar a sua posição, não podemos, como feito anteriormente, computar níveis de congruência. Por isso usamos o Índice de Rice, definido como $|\% \text{ de 'Sim'} - \% \text{ de 'Não'}|$. Este índice assume valores que variam de zero a um. Zero quando a bancada está dividida ao meio (metade vota "sim", metade vota "não") e um quando todos votam da mesma maneira.

5. O índice de Rice é sensível ao tamanho do grupo que está sendo medido. Ele tende a ser maior quanto menor é o grupo. Isto, no entanto, não é relevante nesta análise já que as comparações que estamos fazendo são internas a cada estado, portanto, mantém constante o tamanho do grupo.



RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHÃES



ADVOGADO

O RAMBO
O ROMBO
E O ROUBO
DA PREVIDÊNCIA

RECONSTITUINDO O CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL

É impossível a compreensão efetiva da rumorosa e sempre recorrente questão da reforma da previdência social, que ocupa a agenda das reformas neoliberais desde o governo FHC, prioridade confirmada, de resto, surpreendentemente, pelo Governo Lula, sem inseri-la no contexto mais geral da Seguridade Social instituída, formalmente, na Constituição de 1988 e base concreta que justificava o qualificativo de “constituição-cidadã”, como a denominou o saudoso Ulysses Guimarães.

A seguridade social é, em si mesma, a essência de um pacto social de distribuição de renda, pela proteção cogente que deveria ser prestada aos grupos sociais mais fragilizados na sabidamente desigual estrutura caracterizadora da sociedade brasileira.

Seu objetivo foi o de criar uma rede institucional para amparar o direito à vida dos brasileiros mais pobres assegurando-lhes, sem discriminação, acesso universal à saúde, amparo social em situação de carência, permanente ou eventual, e garantia de renda por perda da capacidade de produzi-la pelo trabalho.

Para atender a este conjunto de objetivos sociais de altíssima relevância, inerente a qualquer verdadeiro projeto social-democrata, a seguridade social foi decomposta em três áreas de atuação: proteção à saúde, assistência social aos necessitados e previdência social, cujos gastos deveriam ser reunidos num orçamento único específico, destacado do orçamento geral da União — o orçamento da seguridade social, como estatuído na Constituição.

Para financiar os gastos decorrentes, necessariamente elevados, a Constituição instituiu três contribuições sociais específicas, de natureza distinta dos tributos, destinadas, exclusivamente, a custear as despesas com a seguridade social, a saber: contribuição sobre folha de salário, contribuição sobre lucro líquido das empresas e contribuição sobre faturamento. Posteriormente, por emenda constitucional, foi criada mais uma contribuição social específica para financiar os gastos com a saúde — a CPMF — o que só se justificava diante do descumprimento sistemático do texto constitucional no referente ao destino das receitas da seguridade social.

Base de um pacto coletivo visando à inclusão social, a totalidade das receitas derivadas das contribuições soci-

ais destinavam-se, integralmente, aos cofres da União Federal que não as partilhava nem com os Estados, nem com os Municípios. Para que não se reduzissem nunca os gastos previstos no orçamento da seguridade social, via eventual redução de suas receitas, por força de ciclo econômico recessivo, a Constituição autorizou a elevação das alíquotas das contribuições sociais no correr do exercício financeiro para adequar, exatamente, e em caráter excepcional, as receitas às despesas e não, como é normal, através do corte dos gastos, adequar as despesas à arrecadação verificada. A excepcionalidade se justificava pelo caráter imperativo dos dispêndios com a seguridade social, ditada pelo significado exemplar dos objetivos sociais visados. Em última instância, a Constituição determinou que o compromisso com o enfrentamento da questão da pobreza deveria converter-se em passivo público irrenunciável, a contrapartida do dever da sociedade afluenta de financiar a inclusão social dos excluídos.

Em nenhum momento, desde 1988, quando foi promulgada a Constituição, os diversos governos que se sucederam sequer ensaiaram dar, honestamente, cumprimento à Constituição. Desviaram, sistematicamente, parte substancial das receitas provenientes das contribuições sociais para finalidades distintas das previstas na Constituição. A União, que não as partilhava com os estados e os municípios, aproveitou-se para fazer crescer, sistemática e progressivamente a sua receita própria, recorrendo à elevação constante das suas alíquotas, a ponto do conjunto das receitas das contribuições sociais superarem, de muito, a arrecadação tributária. As contribuições sociais foram o grande colchão para a construção do superávit fiscal primário da União. E desde 1989, a única meta efetiva que todos os governos perseguiram tenazmente foi a de fazer o maior superávit fiscal possível, um campeonato macabro no qual o perdedor único é a economia brasileira.

Os números falam por si. A receita tributária líquida da União, no exercício de 2002, com os impostos administrados pela Receita Federal, atingiu 69 bilhões de reais, tendo sido de 114 bilhões de reais a respectiva arrecadação bruta. Não computada a arrecadação com a contribuição social sobre a folha de salário, ainda de responsabilidade do INSS, a receita proveniente das duas outras

contribuições instituídas, diretamente na Constituição, o COFINS e o CSLL e administradas pela Receita Federal, alcançou, no mesmo exercício de 2002, o valor de 65 bilhões de reais, praticamente igual à receita líquida da União por cobrança dos impostos de sua competência. Contabilizada a arrecadação com a CPMF, criada após a Constituição e que, em 2002, foi de 20 bilhões de reais, a arrecadação com o conjunto das contribuições sociais bateu em 85 bilhões de reais, superior, significativamente, à arrecadação tributária propriamente dita.

A elevadíssima arrecadação das contribuições sociais não ocorreu para atender gastos com a seguridade social como disposto na norma constitucional primitiva. Se a destinação constitucional tivesse sido respeitada o país teria, sem dúvida, resolvido, a partir de 89, a questão social, e o governo não precisaria agora, lançar programas sociais dramáticos como o da “fome zero”. O fato é que, as alíquotas do COFINS, CSLL e CPMF só foram extraordinariamente elevadas, ao longo dos últimos tempos, por se destinarem a gerar caixa para o Tesouro Nacional e produzir o superávit primário pretendido pelos diversos governos, num desrespeito ao espírito de solidariedade social que inspirou o texto constitucional inicial.

Este desvio se torna mais patético se for agregada a receita oriunda da contribuição social sobre folha arrecadada, diretamente, pelo INSS, e que, em 2002, atingiu 78 bilhões de reais. O total da arrecadação com o conjunto das contribuições somou, assim, no exercício de 2002, 161 bilhões de reais e converteu-se na principal fonte fiscal do governo.

Reintegradas, de sua vez, a totalidade das despesas com os diversos programas inseridos no conceito da seguridade social, os gastos totais, em 2002, seriam os seguintes: Previdência Social (total) – 78 bilhões; Saúde – 20 bilhões; Assistência Social – 5 bilhões, tudo perfazendo um total de 116 bilhões de reais.

Este robusto desvio de finalidade das receitas das contribuições sociais foi sancionado, via emenda constitucional, que legitimou a sua utilização como se imposto geral fosse, desconhecendo o significado do capítulo constitucional sobre a seguridade social — o enfrentamento real das desigualdades sociais e a construção de uma vasta rede de proteção para os mais pobres.

Esta anomalia precisa ser corrigida. Mesmo por-

que, como fica evidente pelos números apresentados, se a economia brasileira voltar a crescer, gerando mais empregos, criando as condições objetivas para melhorar o poder de barganha dos trabalhadores e aumentando, como se quer, o volume dos negócios, o conjunto das receitas das contribuições sociais alcançará cifras ainda mais astronômicas bem acima dos quase 161 bilhões de reais arrecadados nas atuais condições econômicas sabidamente adversas.

S omente com a economia relançada, o governo terá condições de arbitrar entre reduzir as alíquotas das contribuições ou implementar, com os vultuosos recursos arrecadados, um programa social de larga expressão incorporando, de vez, os milhares de miseráveis espalhados pelo território brasileiro, assegurando-lhes um padrão de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, com o governo Lula resgatando a dívida social a que se referia, há muitos anos, o sempre lembrado saudoso senador Teotônio Vilella.

Procurar cumprir o preceito constitucional original que instituiu a seguridade social, como chave-mestra de uma nova aliança social, seria, sem dúvida, o primeiro passo para organizar, honestamente, o debate público sobre o tema previdenciário. O debate ganharia clareza centrado, não no explorado tema do “déficit” da seguridade social, mas na eliminação das distorções, iniquidades e inconsistências conceituais que, estes sim, afetam a funcionalidade do regime de aposentadoria, público como privado, e poderá comprometer, no futuro, o seu equilíbrio eco-

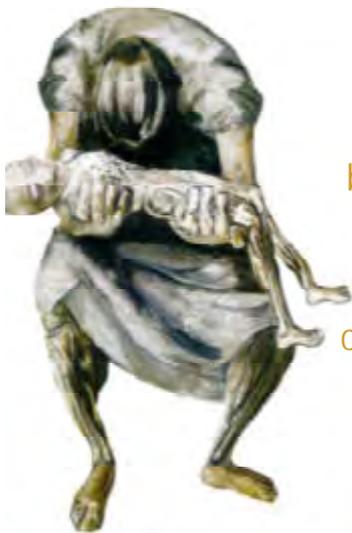


Se a destinação constitucional tivesse sido respeitada o país teria, sem dúvida, resolvido, a partir de 89, a questão social, e o governo não precisaria agora, lançar programas sociais dramáticos como o da “fome zero”

nômico-financeiro, objetivo apregoado da reforma previdenciária. Vamos continuar a destinar parcela considerável da receita com as contribuições sociais, para fundar o superávit primário ou não? O país tem alternativa? A prioridade política é a justiça social ou servir à dívida externa? Até que estas perguntas tenham resposta convincente, não tem cabimento encaminhar qualquer reforma previdenciária com fulcro na redução das coberturas abrangidas pela seguridade social. Ou mesmo na mudança da base de financiamento do sistema. Mesmo porque sua reforma, ao contrário do que se afirma, não é condição *per se*, para garantir a retomada do crescimento econômico com estabilidade, declaração, de resto, ilusória e sem base técnica, como o demonstra os resultados logrados nos últimos anos.

A PREVIDÊNCIA SOCIAL - REGIME CONTRIBUTIVO E UNIVERSAL

A Previdência Social está conceituada, na Constituição de 88, como um regime contributivo e obrigatório para garantir aposentadoria aos trabalhadores do mercado. Todo brasileiro que tenha renda, não importa a sua fonte, se proveniente do capital ou do trabalho, se lograda no mercado formal ou informal, é contribuinte obrigatório do sistema. Quem não contribuiu não pode receber benefício previdenciário. Admitir o contrário é cometer uma grave injustiça com os contribuintes efetivos do sistema, que pagariam pelas aposentadorias dos não-contribuintes, ferindo o princípio da equidade, um dos elementos estruturadores do regime previdenciário público.



Admitir que quem não contribuiu pode receber benefício previdenciário é cometer uma grave injustiça com os contribuintes efetivos do sistema, que pagariam pelas aposentadorias dos não-contribuintes

O regime contributivo e universal, sob regime de caixa, não admite nenhum beneficiário não-contribuinte. Quase todos os sistemas básicos de previdência pública do mundo e que protegem as pessoas de renda mais baixa estão estruturados sob o regime de caixa e não sob regime de capitalização. A contribuição do trabalhador em atividade financia o pagamento da aposentadoria do trabalhador que deixou o mercado de trabalho, estabelecido um vínculo de solidariedade intrageracional. O pressuposto do sistema é que a economia produza, em condições normais de funcionamento, empregos em número crescente (não importa o setor) e que a massa de salários pagos aos trabalhadores não sofra perda real. Se tudo estiver, no mínimo, equilibrado, ou, como se pretende, em crescimento, o fluxo de caixa, por definição crescente ou estável, proveniente das contribuições sobre folha, garante sua integridade no tempo. Seu equilíbrio dependerá, isto sim, das despesas com benefícios que serão afetados pela expectativa de vida do aposentado e pelas condições definidoras do direito de acesso à aposentadoria. Crescendo a expectativa de vida dos contribuintes, a idade mínima para aposentadoria deve ser também ajustada. Desprezada a rigidez conceitual do sistema e alargado o leque dos direitos de acesso aos benefícios, aí sim, o regime estaria condenado ao desequilíbrio.

A Previdência Social é sócia do crescimento econômico com equidade social. A fonte básica para o seu custeio é a massa de salários paga aos trabalhadores em atividade. Se a economia crescer, gerando emprego, a taxa que se espera, em torno de 6% ao ano, o discurso sobre o rombo da previdência de que decorreria o imperativo da sua reforma, perderá sua força e cairá no vazio. Sobretudo se vier acompanhado de mecanismos menos complexos que facilite aos trabalhadores sem carteira assinada que recebem renda sem vínculo definido de emprego se converterem em contribuintes do sistema, inclusive para terem acesso aos benefícios dos quais estarão excluídos se não contribuírem.

Os autônomos, contribuintes obrigatórios, como são os de carteira assinada, sem contribuírem não receberão benefícios. Por isso, tomar o número total de trabalhadores, contribuintes ou não, como o número de beneficiários potencial do sistema é uma falácia utilizada para demonstrar a sua falência no tempo, e justificar sua privatização

total ou parcial. Só os contribuintes se aposentam. Os demais não são associados do regime e portanto não se constituem em seu passivo virtual.

A Previdência não tem “déficit” estrutural significativo. Seria até natural, de resto, após anos de salário real estagnado e com elevada taxa aberta de desemprego, que as contas da Previdência Social tivessem mais desequilibradas. Mas, a Previdência Social não está quebrada. E seria superavitária se as despesas com os programas de natureza assistencial, cobertos com a arrecadação sobre folha, fossem corretamente alocadas como gastos a serem pagos com parcela das demais contribuições sociais. Mas, mesmo nestas circunstâncias, o “déficit” corrente, no valor de R\$ 17 bilhões de reais em 2002, é, exatamente, o valor dispendido com o pagamento das aposentadorias precoces do trabalhador rural, que deveriam ser encargo ou da CPMF, ou de CSSL ou do COFINS.

OBJETIVO FUNCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social tem como objetivo precípua prover a renda das pessoas quando estas perdem a sua capacidade de trabalho. Sua função não é a de complementar os rendimentos dos seus segurados, mas prover renda substituta, quando o segurado perder a capacidade de produzi-la por seu trabalho.

Em conseqüência, o direito de acesso do segurado aos benefícios previdenciários, se liga, diretamente, à efetiva perda ou redução da sua capacidade laborativa. E esta se perde, em definitivo, a partir de determinada idade (no Brasil aos 65 anos para o homem e aos 60 anos para a mulher), fixada, por presunção, a partir de dados demográficos. Ou, em qualquer idade, por invalidez permanente do segurado que o impeça de trabalhar. E, temporariamente, por maior ou menor lapso de tempo, por invalidez temporária do segurado ou por doença que determine o seu afastamento provisório do trabalho.

Ninguém pode se aposentar por tempo de serviço ou por tempo de contribuição. É uma aberração conceitual garantir direito de acesso aos benefícios da Previdência por razões que não têm a ver com a perda da capacidade laborativa. Como, da mesma maneira, o regime é inadequado para corrigir anomalias específicas decorrentes das condições de trabalho em determinada atividade econômica. A manutenção do tempo de contribuição ou do tempo

de serviço para garantir acesso aos benefícios previdenciários, esta sim, é uma anomalia que pode comprometer, no futuro, a saúde do sistema. A previdência social pública é seletiva ao garantir renda aos que perdem a sua capacidade de trabalho e que não tiveram, por sua baixa remuneração na atividade, condição para acumular poupança.

É usual o argumento de que o trabalhador de baixa renda tem uma expectativa de vida mais curta que não recomenda a adoção da idade como requisito único de acesso aos benefícios. O argumento é falacioso: (i) o trabalhador de baixa renda dificilmente consegue provar tempo de serviço e contribuição; (ii) os trabalhadores qualificados de maior renda é que se aproveitam do tempo de serviço ou de contribuição para se aposentarem exatamente por terem muito mais possibilidade de comprová-los; (iii) o valor médio das aposentadorias por tempo de serviço está bem acima da média do valor das aposentadorias por idade.

Se, eventualmente, por razões de natureza social o governo entender de conceder aposentadoria por idade inferior à idade legal, estas despesas devem, de novo, ser suportadas pelas demais contribuições sociais e não pela contribuição sobre folha.

A clientela preferencial da Previdência Social, como se mencionou, são os seus contribuintes mais pobres, com remuneração de até 10 salários de contribuição, e que recebem, na aposentadoria, o equivalente ao salário que recebiam na ativa. Dentro deste teto, de resto, se acomoda grande parte da massa de assalariados brasileiros que, sem dúvida, recebem benefício na aposentadoria equivalente ao salário percebido na atividade.

Apenas os contribuintes que recebem acima do teto de 10 salários de contribuição é que têm os seus proventos na aposentadoria aquém do salário recebido na atividade, o que torna a Previdência Social pública uma das poucas agências governamentais que existe para servir os mais pobres. Os que estão acima do teto, são muito mais clientes dos Fundos de Pensão, abertos ou fechados, que oferecem planos de poupança na atividade para complementar, na aposentadoria, os proventos que percebem da previdência pública, por definição, inferior ao salário que recebiam em atividade.

O valor do benefício, a cada ano, é corrigido pela inflação observada no período e não pelo índice de elevação do salário mínimo, que não é indexador para determinar a correção do valor dos benefícios. O salário mínimo, em consequência, só afeta o gasto previdenciário na medida em que a Constituição declara — e declara com toda procedência — que nenhum benefício poderá ser inferior ao valor do salário mínimo. Conseqüentemente, sua elevação só afeta o valor do piso mínimo do benefício sem afetar, entretanto, o conjunto dos gastos previdenciários com as aposentadorias acima do mínimo.

Está ocorrendo, sem dúvida, uma convergência entre os valores das aposentadorias e pensões fixadas acima do piso, com as do piso, à medida que tem havido discreto ganho real na fixação do salário mínimo, com a sua correção anual sendo feita acima da inflação, enquanto o critério para a correção dos demais benefícios visa apenas à reposição da perda inflacionária — critério absolutamente justo pois se destina a manter constante o valor real da aposentadoria.

Mas, de qualquer maneira, o entendimento correto do efeito da real correção do salário mínimo sobre as despesas previdenciárias não pode ser pretexto para limitar avanços maiores na correção anual do salário mínimo. Mesmo porque, a elevação acima da inflação do salário mínimo deve elevar, de seu lado, a receita previdenciária incidente sobre o valor da folha de salário que deverá crescer, significativamente, com o aumento real do salário mínimo, sobretudo por impactar, em condições normais de temperatura e pressão, toda a massa global de salários.

DISTORÇÕES DO REGIME GERAL

Entendido que o regime é contributivo e que tem por objetivo substituir, seletivamente, a renda gerada pelo associado na fase ativa de sua vida, a Constituição de 1988, equivocadamente, estabeleceu algumas exceções a estes dois pilares fundamentais do sistema: (i) encurtou o tempo para a aposentadoria da mulher e dos trabalhadores rurais de ambos os sexos; (ii) admitiu que os trabalhadores rurais pudessem se aposentar sem contribuição prévia ao sistema; (iii) introduziu a pensão vitalícia aos 70 anos para os não-contribuintes sem condições de prover sua subsistência; (iv) amparou os inválidos sem condições, também, de auto-sustentar-se; (v) estabeleceu o tempo

de contribuição ou o tempo de serviço como caracterizando o direito de acesso aos benefícios previdenciários.

Todas são regras que se justificam por sua relevante importação social. Só os encargos resultantes é que não poderiam recair sobre a receita derivada da contribuição sobre a folha de salário. A CPMF, o COFINS e a CSSL é que deveriam financiar todos estes programas. Para que esta correção elementar ocorra é preciso, urgente, devolver os recursos das contribuições ao uso que inspirou a sua criação constitucional.

Qualquer das causas alinhadas é estranha à concepção teórica da previdência social. Tempo de serviço ou tempo de contribuição não pode ser causa para a concessão de benefícios previdenciários. Nenhum deles tem a ver com a presumida causa da redução ou perda da capacidade laborativa do associado. Portanto, tem que ser eliminadas, radicalmente, como fonte de direitos para acesso aos benefícios previdenciários.

A redução da idade de aposentadoria para mulher, urbana e rural e para algumas categorias de trabalhadores, inclusive os que exercem atividade sujeita a grande risco profissional, não tem qualquer fundamento conceitual para justificá-las como fato gerador de benefício previdenciário.

A idade uniforme, para mulher e homem, a ser definida em lei ordinária e não na Constituição, deveria ser o único critério proporcionador do benefício da aposentadoria. Abaixo desta idade legal, somente os afetados, definitivamente, por invalidez irreversível, poderiam ser aposentados.

No caso da renda mensal vitalícia, previsto na Constituição, trata-se de benefício para os não-contribuintes e que, portanto, devem ser financiados pelo orçamento da assistência social.

Da mesma maneira, se por razões de natureza política, o Estado entende de manter as regras especiais para aposentadoria do trabalhador ou da trabalhadora rural, não-contribuinte, o gasto resultante deverá ser suportado pelas fontes financiadoras dos programas de assistência social e não pela contribuição sobre folha. Mesmo porque amparar o trabalhador ou o trabalhador rural sem vínculo com a previdência, faz todo sentido. Primeiro, pelo

efeito renda que produziu no campo nos últimos anos; segundo, por se constituir num poderoso instrumento de transferência de renda urbano-rural: e, terceiro, ao criar condições para minimizar o êxodo rural. Mas, o que não tem sentido, é jogar os ônus deste pagamento no caixa do regime contributivo e universal, suportado pelos contribuintes da previdência pública.

Transferidos para o orçamento da assistência social, parte integrante do sistema de seguridade social, os gastos com a renda mensal vitalícia e com as aposentadorias rurais não-contributivas, o orçamento da Previdência Pública passaria a ser, em si mesmo, desde logo, largamente superavitário podendo, em consequência, atender, em parte, o gasto do Tesouro com o pagamento dos seus inativos.

Basta verificar que o déficit previdenciário de caixa em 2002, foi de 17 bilhões de reais, equivalente ao valor pago para cobertura da aposentadoria dos trabalhadores rurais cuja contribuição, para a previdência, no mesmo exercício, foi de 2,5 bilhões de reais. Transferido o gasto com a aposentadoria rural para as fontes distintas da folha, a Previdência Pública passará a ser superavitária.

INFORMALIDADE E ENCARGOS SOBRE FOLHA

Se o conjunto das contribuições sociais forem, de verdade, financiar os gastos com a seguridade social, o governo terá muito mais flexibilidade para calibrar, segundo a conjuntura, as alíquotas respectivas. Esta calibragem seria, certamente, mais fácil, se todas as fontes arrecadoras tivessem sob a égide do Ministério da Previdência Social e não, apenas, a arrecadação sobre folha.

Ponderar entre as quatro fontes e redistribuí-las para enfrentar conjuntura recessiva é, até defensável, em proveito da política geral de respeito ao conceito de seguridade social. Injustificável é alterar a alíquota sobre folha a pretexto de favorecer a formalização do mercado de trabalho ou para proporcionar aumento de salário.

Os encargos sobre folha são transferidos pelas empresas aos seus preços. Sua redução vai aumentar a margem de lucro, com impacto residual sobre a massa de salário. Pois, é bom não esquecer, que quase 2 milhões de empresas estão sob o regime fiscal do SIMPLES, no qual as pequenas e médias empresas recolhem todos os impostos federais, inclusive contribuição sobre folha, sobre o res-

Transferido o gasto com a aposentadoria rural para as fontes distintas da folha, a Previdência Pública passará a ser superavitária



pectivo faturamento e não sobre o valor da folha. Como, da mesma maneira, as sociedades de prestação de serviços, sob o regime fiscal de lucro presumido para pagamento de imposto de renda, não tem qualquer vantagem em formalizar, e muito menos contabilizar, os salários pagos aos seus empregados, já que o dispêndio com a folha não é considerado para o efeito do cálculo do lucro presumido.

Por fim, qualquer elevação, por exemplo, da alíquota da CPMF ou do COFINS para contrabalançar perdas na redução da alíquota sobre a folha, provocará um terremoto no sistema de preços relativos com impacto imprevisíveis sobre a atividade econômica em momento já de extrema volatilidade e debilidade que desaconselharia a experiência.

REGIMES DISTINTOS - DO SERVIDOR E DOTRABALHADOR

Só o servidor público, civil ou militar, dos três Poderes do Estado e de todas as esferas da Federação, ficou de fora do regime previdenciário para constituir um regime próprio de aposentadoria vinculado ao estatuto especial de regulação das relações funcionais entre o servidor e o serviço público.

São dois regimes radicalmente diferenciados a partir de um vínculo de trabalho também radicalmente distinto. O regime de aposentadoria do servidor público é privilegiado em relação ao trabalhador do regime contributivo geral em dois pontos principais: na fixação do valor da aposentadoria e no critério para correção do valor do benefício.



O regime previdenciário geral funciona sob o regime de caixa e é um sistema de massa contribuinte e de massa aposentada, fundado, como se disse, numa suposta solidariedade intrageracional

O regime previdenciário geral funciona sob o regime de caixa e é um sistema de massa contribuinte e de massa aposentada, fundado, como se disse, numa suposta solidariedade intrageracional. O regime de aposentadoria do servidor tem um universo de contribuintes relativamente pequeno e um universo de beneficiários também relativamente modesto.

O regime geral tem a financiá-lo a soma de: (a) uma contribuição individual do associado, fundamental para vinculá-lo ao sistema, limitado a um teto de contribuição; (b) uma contribuição do empregador calculada sobre o valor total da sua folha de salário e cujo encargo a empresa incorpora ao seu custo de produção e transfere, como custo, ao valor de venda do seu produto no mercado.

O regime geral, como se verifica do ponto de vista financeiro, mesmo com o emprego em queda, os salários em baixa e a economia estagnada, tem uma sólida base de financiamento, sendo que apenas 15% de sua receita provêm da contribuição direta dos seus associados embora estes somassem aproximadamente, 45 milhões de contribuintes.

O regime de aposentadoria do servidor público federal, do ponto de vista financeiro, repousa sobre um número decrescente de servidores públicos que não podem, diretamente, financiar o pagamento dos servidores na inatividade — este em número crescente graças, inclusive, ao receio de que o regime atual seja radicalmente alterado.

A instituição de um regime único para os servidores públicos e para os trabalhadores do mercado, sob a égide

do Ministério da Previdência, respeitado os direitos adquiridos dos atuais aposentados e dos que estão em situação de risco iminente, teria, claramente, o efeito de igualar, no mesmo regime, servidores públicos e trabalhadores em geral.

O seu pressuposto é da inexistência de qualquer especificidade na relação de emprego entre o trabalhador de mercado, o servidor público e o Estado.

Esta opção é perfeitamente defensável do ponto de vista estritamente previdenciário — o trabalhador do mercado como o servidor público disporem de uma renda substituta por conta da perda de sua capacidade laborativa, segundo as regras iguais de acesso a benefício.

Mas, para ser honestamente aplicada, deveria: (i) ressaltar os direitos adquiridos dos que estão em situação de risco iminente (dois anos, três anos); (ii) converter o Estado em empregador na mesma situação de um empregador de mercado, obrigando-o, em conseqüência, a contribuir para o INSS, como patrão, com uma contribuição de 22% sobre o valor de sua folha de ativos; (iii) igualar os critérios de acesso aos benefícios para os servidores públicos e para os trabalhadores de mercado; (iv) equalizar os critérios para correção dos valores das aposentadorias dos aposentados do mercado e do serviço público; (v) – reduzir o percentual da contribuição atual dos servidores públicos para nivelá-los ao percentual de contribuição individual dos trabalhadores do mercado; (vi) – estimular no Banco do Brasil, a instituição de uma previdência complementar específica para os servidores públicos, admitida a possibilidade, como acontece com os Fundos de Pensão, de uma contribuição patronal que estimule o servidor público a participar via renúncia fiscal, do programa de complementação sob regime de contribuição definida.

O efeito da criação do regime único previdenciário não se prenderia, em conseqüência, aos problemas de caixa que, como demonstrado, só existem se os recursos das contribuições sociais forem destinados a formar o superávit primário do governo. Mesmo assim, os efeitos mais prováveis, no curto prazo, será a ampliação dos gastos públicos com a previdência dos servidores públicos, de vez que o Tesouro continuaria a pagar o estoque das aposentadorias existentes e teria, ademais, a obrigação de contribuir com 22% sobre o valor de sua folha para o INSS, administrador do regime único.

Este duplo desembolso só não ocorrerá se o valor da contribuição patronal do Tesouro for suficiente para o INSS absorver os gastos com o atual estoque de aposentadoria ou se o governo vier a utilizar parte da receita de contribuição social para financiar o estoque.

O fundamental na hipótese da unificação dos regimes, e mesmo na hipótese delas serem mantidas separadas, e (i) – firmar o conceito de que somente por idade, ou invalidez permanente, haverá direito a aposentadoria, seja para o trabalhador da iniciativa privada, seja para o servidor público; (ii) – a idade da aposentadoria seja fixada para homens e mulheres, na mesma idade; (iii) – o critério para correção do valor da aposentadoria seja o mesmo para os trabalhadores de mercado ou do governo.

O resultado destas correções, de natureza conceitual, terão muito mais eficácia, no tempo para o equilíbrio atuarial dos regimes que a eventual constituição de um sistema previdenciário único, cujo verdadeiro papel seria, em última instância, forçar a unificação das regras de contribuição e acesso aos benefícios.

Se os sistemas forem mantidos separados, permitindo maior flexibilidade na regra, por exemplo, de correção de proventos na inatividade do servidor aposentado, o fluxo de caixa para sustentá-lo não tem como ser provido, substancialmente, pela contribuição do pessoal em atividade cujo número é cada vez mais reduzido em virtude da pregação ideológica avassaladora visando a redução do gasto público com pessoal.

A regra de ajustar a correção dos proventos do aposentado do setor público à remuneração dos ativos se constitui, sem dúvida, em grande embaraço para a execução de uma política salarial racional no serviço público. E, em consequência, deve ser removida. Não por uma questão de caixa mas para permitir que o governo retome a possibilidade de promover uma política de melhoria salarial de seus funcionários em atividade, desfazendo o vínculo entre salário na inatividade e em atividade, evitando que o aumento da remuneração do ativo contamine, na mesma proporção, a folha dos inativos.

A soma de aposentados precoces com o critério de correção dos benefícios na inatividade, se constitui, sem dúvida, em obstáculo intransponível para a adoção de um

plano de cargos e salários consistente. Inviabilizarão, no tempo, a continuidade dos serviços públicos no país; e, em breve, os governos comprometerão com o pagamento do pessoal em inatividade a totalidade dos recursos disponíveis para pagamento de pessoal.

RESUMO PROPOSITIVO

Reconstituído o conceito de seguridade social e recuperadas para sua finalidade a considerável massa de recursos oriundos das contribuições sociais, desviados de sua finalidade, o governo terá recursos mais que suficientes para (i) equilibrar as contas da Previdência Social no curto prazo; (ii) ampliar os gastos com a saúde; (iii) financiar, adequadamente, todos os programas que vier a criar para enfrentar os desequilíbrios sociais, inclusive mediante a criação de empregos resultantes da aplicação dos recursos da contribuição social em programas de largo alcance social, entre os quais, o de fome zero e do primeiro emprego; (iv) dispor de recursos para pagar a contribuição correspondente à parte patronal que caberá ao governo no pagamento da aposentadoria dos servidores públicos federais; (v) suprimir do texto constitucional qualquer forma de acesso a benefícios previdenciários, para o trabalhador de mercado como para o trabalhador do serviço público, que não diga respeito, exclusivamente, à perda de capacidade laborativa do trabalhador, eliminando o tempo de serviço e o tempo de contribuição como geradores de direito à aposentadoria (vi) eliminar do texto constitucional qualquer redução de idade para a aposentadoria, por sexo ou profissão; (vii) criar uma legislação específica para a inscrição do trabalhador rural no regime previdenciário público; (viii) criar uma legislação específica que facilite o ingresso do trabalhador sem carteira assinada ao sistema; (ix) para efeito do direito de acesso e formas de correção dos benefícios na inatividade igualar a situação dos trabalhadores da iniciativa privada e do setor público mesmo que os regimes sejam mantidos separados; (x) pagar pelo Tesouro Nacional, via contribuição social, e não pela contribuição sobre a folha: (a) as despesas de custeio do Ministério da Previdência; (b) as despesas com as aposentadorias dos trabalhadores rurais, o auxílio-invalidez e o pecúlio mensal vitalício, que são gastos de natureza social e não-previdenciários.

e - m a i l : r h a m 5 3 @ h o t m a i l . c o m

O CONGRESSO EXTERNO sob controle das contas DO TRIBUNAL NACIONAL

CHARLES
PESSANHA
CIENTISTA POLÍTICO

120 MAMÃO COM AÇÚCAR

INSIGHT

INTELIGÊNCIA





Além da elaboração de leis e representação de interesses, a fiscalização financeira e orçamentária integra o conjunto de atividades clássicas do Poder Legislativo. A ineficácia e a inexperiência do Parlamento na fiscalização dos gastos públicos, entretanto, aliadas à desejável imparcialidade desse tipo de atividade, justificaram a criação de instituições superiores específicas destinadas ao controle da administração pública. Essas instituições assumiram historicamente duas formas distintas: o tribunal de contas e a auditoria geral.

O Tribunal de Contas é uma instituição característica da democracia continental europeia. Sua organização obedece a uma variedade de modelos. São órgãos de natureza colegial, geralmente independentes, ou gozam de relativa autonomia, em relação ao governo e à administração pública. Em alguns casos, como na Alemanha, não estão ligados a nenhum dos três Poderes; em outros, como na França, assistem ao Parlamento e ao Governo no controle e execução das leis de finanças; podem também ser órgãos auxiliares do Legislativo, como nos casos da Espanha e do Brasil.

A Inglaterra e os países que receberam sua influência cultural e política adotaram o sistema de auditoria geral. Os exemplos mais conhecidos dessa modalidade são o National Audit Office – NAO, inglês, e o General Accounting Office – GAO, norte-americano, este chefiado por um *general controller* com um mandato de 15 anos não-renovável e referendado pelo Senado. De acordo com Oleszek,

dução de legislação, audiências públicas e mudanças administrativas com o objetivo de diminuir custos (Oleszek, 1996, p. 310).

Nos últimos anos as instituições superiores de controle vêm sendo significativamente fortalecidas. Em 1975 foi criado o Tribunal de Contas da Comunidade Europeia, sob a justificativa de que “num sistema democrático, todos os cidadãos têm o direito de saber como são utilizados os dinheiros públicos” (CEE, 1989). De acordo com R. L. Torres (1993), algumas Constituições modernas como as da Itália, de 1947, Alemanha, de 1949, e Espanha, de 1978, trouxeram “inúmeros aperfeiçoamentos no campo do controle de contas”, e nos anos oitenta as legislações da Suécia, Inglaterra, Suíça, Estados Unidos e Canadá receberam “modificações substanciais” com vistas ao aperfeiçoamento da fiscalização financeira e orçamentária.

No Brasil, a instituição do Tribunal de Contas data do início da República. Embora o controle externo das contas públicas somente venha a ser citado explicitamente pela Constituição de 1967, a missão constitucional atribuída ao Tribunal e ao Congresso Nacional atendeu, desde a primeira Carta republicana, aos critérios dessa modalidade de fiscalização que consiste no controle efetuado por órgão estranho ao ato praticado.

A Constituição de 1891 instituiu um Tribunal de Contas “para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legitimidade, antes de serem prestadas ao Congresso”, cujos membros, aprovados pelo Senado, somente perderiam “seus direitos por sentença” (Campanhole *et al*, 2000, art. 89, p. 751). O constituinte de 1934 incluiu o



O TRIBUNAL DE CONTAS É UMA INSTITUIÇÃO CARACTERÍSTICA DA DEMOCRACIA CONTINENTAL EUROPEIA

o GAO trabalha exclusivamente para o Congresso americano e atua como seu primeiro inspetor. Envia ao Congresso anualmente “mais de mil relatórios sugerindo meios de eliminar gastos e fraudes em programas governamentais e de melhoria nos respectivos desempenhos”. Além disso, estuda freqüentemente propostas visando à intro-

Tribunal no capítulo destinado aos *Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais*, ao lado do Ministério Público e dos Conselhos Técnicos, realçando seu papel ao lhe atribuir as responsabilidades de “acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos”, e emitir parecer pré-

QUADRO 1

Apreciação das contas do presidente da República pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional

1946-2002

CONTAS ANO	PRESIDENTE DA REPÚBLICA	MINISTRO RELATOR	RESULTADO TCU	ATA Nº E DATA	RESULTADO CONGRESSO	DECRETO LEGISLATIVO Nº E DATA
1946	Dutra	Rogério Freitas (1)	Parecer (2)	55 (09.05.47)	Aprovadas	51 (04.08.50)
1947	Dutra	Ruben Rosa	Aprovadas	45 (04.05.48)	Aprovadas	12 (09.07.51)
1948	Dutra	Oliveira Vianna	Aprovadas	56 (13.05.49)	Aprovadas	67 (15.12.51)
1949	Dutra	Oliveira Lima	Aprovadas	60 (10.05.50)	Aprovadas	66 (13.12.51)
1950	Dutra	Rogério Freitas (1)	Parecer (2)	58 (12.05.51)	Aprovadas	62 (27.10.52)
1951	Dutra/Vargas	Pereira Lira	Aprovadas	58 (09.05.52)	Aprovadas	99 (08.09.55)
1952	Vargas	Góes Monteiro	Aprovadas	58 (09.05.53)	Aprovadas	104 (19.09.55)
1953	Vargas	Verginaud Wanderley	Parecer (2)	54 (08.05.54)	Aprovadas	s/inf.
1954	Vargas/Café	Brochado da Rocha	Aprovadas	53 (02.05.55)	Aprovadas	8 (01.09.59)
1955	Café/Luz/Ramos	Etelvino Lins	Aprovadas	32 (19.03.56)	Aprovadas	s/inf.
1956	Juscelino	Joaquim Coutinho	Aprovadas	49 (24.04.57)	Aprovadas	s/inf.
1957	Juscelino	Ruben Rosa	Aprovadas	49 (24.04.58)	Aprovadas	s/inf.
1958	Juscelino	Vidal Fontoura (1)	Aprovadas	49 (30.04.59)	Aprovadas	31 (05.08.64)
1959	Juscelino	Ewald Pinheiro (1)	Aprovadas	49 (27.04.60)	Aprovadas	1 (18.04.72)
1960	Juscelino	Rogério Freitas	Aprovadas	52 (08.05.61)	Aprovadas	33 (18.08.67)
1961	JK/JQ//Goulart	Amaral Peixoto	Aprovadas	54 (10.05.62)	Aprovadas	s/ inf.
1962	Goulart	Freitas Cavalcanti	Aprovadas	52 (08.05.63)	Aprovadas	25 (24.05.72)
1963	Goulart	Jurandyr Coelho (1)	Aprovadas	49 (05.05.64)	Aprovadas	23 (24.05.72)
1964	Goulart/Castelo	Carlindo Huguen (1)	Aprovadas	35 (09.04.65)	Aprovadas	91 (30.11.71)
1965	Castelo	Estelita Campos	Aprovadas	37 (29.04.66)	Aprovadas	92 (30.11.71)
1966	Castelo	Iberê Gilson	Aprovadas	31 (27.04.67)	Aprovadas	4 (25.04.72)
1967	Castelo/Costa S.	Amaral Freire	Aprovadas	74 (16.10.68)	Aprovadas	10 (12.05.72)
1968	Costa e Silva	Abgar Renault	Aprovadas	88 (27.11.69)	Aprovadas	32 (12.06.72)
1969	Costa/JMil/Méd	Renault Leite	Aprovadas	49 (29.07.70)	Aprovadas	5 (25.04.72)
1970	Médici	Clóvis Pestana	Aprovadas	54 (29.07.71)	Aprovadas	29 (30.05.72)
1971	Médici	Agripino Maia Fo.	Aprovadas	54 (28.07.72)	Aprovadas	75 (05.12.73)
1972	Médici	Ewald Pinheiro (1)	Aprovadas	42 (20.06.73)	Aprovadas	81 (20.11.74)
1973	Médici	Baptista Ramos	Aprovadas	30 (30.04.74)	Aprovadas	59 (23.06.76)
1974	Médici/Geisel	Octávio Gallotti	Aprovadas	31 (12.05.75)	Aprovadas	5 (30.03.77)
1975	Geisel	Glauco Lessa	Aprovadas	30 (07.05.76)	Aprovadas	118 (05.12.77)
1976	Geisel	Guido Mondin	Aprovadas	38 (08.06.77)	Aprovadas	70 (22.11.78)
1977	Geisel	Gilberto Pessoa	Aprovadas	41 (20.06.78)	Aprovadas	62 (10.10.79)
1978	Geisel	Luciano Brandão	Aprovadas	38 (18.06.79)	Aprovadas	8 (08.04.81)
1979	Figueiredo	Mário Pacini	Aprovadas	36 (04.06.80)	Aprovadas	109 (30.11.82)
1980	Figueiredo	Arnaldo Prieto	Aprovadas	50 (14.07.81)	Aprovadas	56 (04.12.84)
1981	Figueiredo	Henrique LaRoque	Aprovadas	33 (18.05.82)	Aprovadas	57 (04.12.84)
1982	Figueiredo	João Rezende	Aprovadas	41 (16.06.83)	Aprovadas	11 (13.06.86)
1983	Figueiredo	Fernando Gonçalves	Aprovadas	47 (05.06.84)	Aprovadas	58 (30.06.92)
1984	Figueiredo	Alberto Hoffmann	Aprovadas	31 (22.05.85)	Aprovadas	60 (30.06.92)
1985	Figueiredo/Sarney	Adhemar Ghisi	Aprovadas	41 (25.06.86)	Aprovadas	59 (30.06.92)
1986	Sarney	Carlos Atila	Aprovadas	38 (19.06.87)	Aprovadas	57 (30.06.92)
1987	Sarney	Jorge Vargas	Aprovadas	29 (16.06.88)	Aprovadas	61 (30.06.92)
1988	Sarney	Élvia C.Branco	Aprovadas	31 (19.06.89)	Aprovadas	101 (07.05.91)
1989	Sarney	Marcos Villaça	Aprovadas	20 (15.05.90)	Aprovadas	18 (06.05.92)
1990	Sarney/Collor	Homero Santos	Aprovadas	28 (18.06.91)	(3)	-
1991	Collor	Paulo Oliveira	Aprovadas	31 (25.06.92)	(3)	-
1992	Collor/Itamar	Olavo Drummond	Aprovadas	23 (16.06.93)	(3)	-
1993	Itamar	Luciano Brandão	Apr./recom.	28 (16.06.94)	Aprovadas	445 (19.12.02)
1994	Itamar	Adhemar Ghisi	Apr./ressalv.	27 (22.06.95)	Aprovadas	129 (17.12.96)
1995	Fernando Henrique	Homero Santos	Apr./ressalv.	21 (30.05.96)	Aprovadas	450 (19.12.02)
1996	Fernando Henrique	Paulo Afonso Oliveira	Aprovada	21 (10.06.97)	Apr./recom.	446 (19.12.02)
1997	Fernando Henrique	Humberto Souto	Aprovadas	22 (16.06.98)	Aprovadas	451 (19.12.02)
1998	Fernando Henrique	Bento Bugarin	Apr./ressalv.	21 (15.06.99)	Aprovadas	448 (19.12.02)
1999	Fernando Henrique	Valmir Campelo	Apr./recom.	22 (13.06.2000)	Apr./ressalv.	005 (20.02.03)
2000	Fernando Henrique	Adylson Motta	Apr./ressalv. e recom.	25 (21.06.2001)	Aprovadas	449 (19.12.02)
2001	Fernando Henrique	Walton A. Rodrigues	Apr./ressalv e recom.	19 (11.06.2002)	Aprovadas	447 (19.12.02)

FONTES: Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais % SECON, do TCU.

(1) Auditor no exercício do cargo de Ministro.

(2) Parecer não conclusivo.

(3) Contas não julgadas pelo Congresso Nacional, até junho de 2003.

vio sobre as contas anuais que o presidente da República deve apresentar à Câmara dos Deputados. Além disso, instituiu o registro prévio dos contratos, ao dispor que aqueles que por qualquer modo interessassem imediatamente à receita ou à despesa “somente se reputariam perfeitos e acabados quando registrados pelo Tribunal”. A recusa do registro acarretaria a suspensão da execução do contrato até o “pronunciamento do Poder Legislativo” (*Idem*, arts. 99-102, pp.689-90). A preocupação constitucional com os contratos deve-se à sua importância na composição dos gastos públicos. Eles são definidos por Resolução do TCU (nº 23, de 26.06.1975) como “o instrumento firmado pela administração federal, com entidades de direito privado, inclusive criadas pelo poder público, ou sujeitas ao controle majoritário, para realização material de tarefas executivas, isto é, para obtenção de bens e serviços e execução de obras” (Pacini, 1982, p. 15).

Coube ainda à Constituição de 1934 a elevação da autonomia e do *status* funcional do Tribunal, ao lhe conferir a competência para a “organização do seu regimento interno e da sua secretaria”, no mesmo nível dos tribunais do Poder Judiciário, e conceder aos seus membros, doravante nomeados pelo presidente da República, após a aprovação do Senado Federal, as mesmas garantias dos juízes da Suprema Corte. A vigência efêmera desse texto constitucional, entretanto, adiou para o pós-guerra o funcionamento efetivo dessa nova instituição.

Em 1946 a Constituição inseriu o Tribunal na Seção destinada ao Orçamento. Foi mantido o registro prévio e ampliada a ação sobre os contratos ao se estabelecer que “os contratos que interessassem à receita ou à despesa” seriam alvo de registro do Tribunal e sua recusa causaria a suspensão dos mesmos até o pronunciamento do Congresso Nacional. As pequenas diferenças residem na retirada ao advérbio “imediatamente” depois de “interessassem”, dando maior abrangência aos contratos a serem fiscalizados, e na substituição da Câmara dos Deputados pelo Congresso Nacional.

Seus ministros, nomeados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, gozavam dos mesmos direitos, garantias e prerrogativas dos juízes do Tribunal Federal de Recursos. A Constituição manteve a compe-

tência do Tribunal para emitir parecer prévio sobre as contas anuais do presidente da República e incluiu entre as competências exclusivas do Congresso Nacional a de “julgar as contas do presidente da República” (*Idem*, arts. 76-77, pp.468-9).

O desenho institucional do Tribunal de Contas estabelecido em 1934, e mantido com pequenas alterações pelo Constituinte de 1946, fortaleceu plenamente o exercício da missão constitucional de fiscalização financeira e orçamentária do Legislativo e do seu órgão auxiliar neste mister, o Tribunal de Contas, tornando ambos institucionalmente equipados para o desempenho de suas respectivas tarefas. No núcleo duro desse desenho institucional podemos identificar a adoção do registro prévio dos contratos, a autonomia organizacional, as prerrogativas dos membros do seu corpo deliberativo e o controle sobre as contas anuais do presidente da República, constituindo-se em um forte recurso de *accountability*.

O Golpe de 1964 promoveu o desmonte institucional do Tribunal de Contas. A suspensão das garantias constitucionais inerentes ao Poder Judiciário (e desfrutadas pelos membros do TCU) e da atividade legislativa dos parlamentares pelos sucessivos atos institucionais enfraqueceu as instituições responsáveis pelo controle externo, tornando seu funcionamento excessivamente precário.

A Carta de 1967, cuja aprovação foi regulada pelo Ato Institucional nº 4, introduziu mudanças no sistema de controle externo ao dispor que “a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional, através do controle externo, e os sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei”, a quem caberia, entre outras atribuições, a criação das “condições indispensáveis para eficácia do controle externo”, em uma estranha inversão do conceito de controle, em que a eficácia do controle dependia da eficácia do controlado, pois “se esse exame é precário, precária será a base documental das decisões do Tribunal” (Marques, 1982, p. 78).

A Constituição de 1967 operou outra mudança radical no controle externo: revogou o registro prévio e inverteu o controle sobre os contratos, ao introduzir nesta área o dispositivo de decurso de prazo, tão utilizado para a aprovação de leis e decretos-leis. De acordo com o texto constitucional, em caso de ilegali-

QUADRO 2

Ministros do Tribunal de Contas da União, relatores de contas de presidentes autores de sua nomeação

CONTAS/ANO	GESTÃO DO PRESIDENTE	RELATOR	NOMEADO POR	NOMEADO EM
1952	Getúlio Vargas (2)	Silvestre Péricles	Getúlio Vargas (1)	1943
1953	Getúlio Vargas (2)	Vergniaud Wanderley	Getúlio Vargas (2)	1951
1954	Vargas (2) /Café Filho	Brochado da Rocha	Café Filho	1954
1955	Café F/ Nereu Ramos	Etelvino Lins	Café Filho	1955
1965	Castelo Branco	W. Estelita Campos	Castelo Branco	1964
1966	Castelo Branco	Iberê Gilson	Castelo Branco	1966
1968	Costa e Silva	Abgar Renault	Costa e Silva	1967
1969	Costa e Silva	M. Renault Leite	Costa e Silva	1969
1971	Emílio Médici	J. Agripino Maia F	Emílio Médici	1971
1973	Emílio Médici	João Baptista Ramos	Emílio Médici	1973
1976	Ernesto Geisel	Guido Mondin	Ernesto Geisel	1975
1977	Ernesto Geisel	Gilberto Pessoa	Ernesto Geisel	1976
1978	Ernesto Geisel	Luciano Brandão	Ernesto Geisel	1977
1980	João Figueiredo	Arnaldo Prieto	João Figueiredo	1979
1981	João Figueiredo	Henrique La Rocque	João Figueiredo	1980
1982	João Figueiredo	J.Nogueira Rezende	João Figueiredo	1981
1983	João Figueiredo	Fernando Gonçalves	João Figueiredo	1982
1984	João Figueiredo	Alberto Hoffmann	João Figueiredo	1983
1985	Figueiredo/Sarney	Adhemar Ghisi	João Figueiredo	1985
1987	José Sarney	Jorge Vargas	José Sarney	1987
1988	José Sarney	Élvia Castelo Branco	José Sarney	1987
1989	José Sarney	Marcos Vilaça	José Sarney	1988

1992¹ F. Collor/Itamar Olavo Drummond² Fernando Collor 1990

FONTES: Ministros do Tribunal de Contas da União -Dados Biográficos 1893-1994 (TCU,1990).
Tribunal de Contas da União, Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais-SECON.

(1)As contas dos exercícios de 1993 em diante foram relatadas por ministros indicados pelo Congresso Nacional ou nomeados pelo executivo em vagas destinadas a auditores e procuradores, exceto as de 1996, cujo relator foi o Ministro Paulo Afonso de Oliveira, nomeado por José Sarney, na vigência da Emenda 1/69

(2)O Ministro Olavo Drummond foi nomeado por Fernando Collor nos termos da constituição vigente, em vaga de livre-escolha presidencial.

dade de qualquer despesa, caberia ao Tribunal estabelecer prazo para que o órgão competente adotasse as medidas de cumprimento da lei e, configurando o não-atendimento, competia ao Tribunal “sustar a execução do ato, exceto em relação aos contratos”. Neste caso, o Tribunal solicitaria ao Legislativo as medidas necessárias “ao resguardo dos objetivos legais” e no caso de não-deliberação do Congresso Nacional no prazo de 30 dias o contrato seria considerado “regular”; ou seja, o errado ficaria certo por decurso de prazo! A Emenda nº 1/69, na realidade uma nova Carta, ratificou o texto relativo ao Tribunal (Campanhole, *op.cit.* arts.71-73, pp. 383-4).

O período de vigência desses textos foi caracterizado ainda pela intensificação do expediente de fuga ao controle. Mediante o uso de legislação infraconstitucional restritiva, dúbia ou contraditória, principalmente decretos-leis, inúmeras instituições públicas, como empresas estatais, ficaram isentas ou fora do alcance de controle do Tribunal.¹

A Constituição Federal de 1988 amplia de forma considerável o controle externo a ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, ao dispor que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. Os textos anteriores restringiam-se à legalidade; agora, a ação do Tribunal estende-se também à “economicidade”.

A nova Constituição produziu também uma verdadeira revolução na organização e nas atribuições do Tribunal de Contas da União. Pela primeira vez o Poder Executivo perde o monopólio do recrutamento do corpo deliberativo do Tribunal. O texto constitucional determina que, dos nove ministros, seis devem ser indicados pelo Congresso Nacional, cabendo ao presidente da República nomear os outros três, depois de aprovados pelo Senado Federal. Destes, entretanto, apenas um seria de livre escolha presidencial, pois os outros dois devem ser necessariamente escolhidos entre funcionários de carreira do TCU, auditores e procuradores.

A nova definição de atribuições prevê uma extraordinária ampliação do poder de controle do Tribunal. O alcance da ação fiscalizadora não deixa margem a dúvidas e fuga ao controle, ao estabelecer a obrigatoriedade de prestação de contas para “qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou, por qualquer outra forma, administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou ainda, que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Com relação aos contratos, observa-se uma recuperação do espaço de atuação do Tribunal. Em caso de irregularidade, o ato de sustação deverá ser adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis; “a parte que se considerar prejudicada poderá interpor recurso, sem efeito suspensivo, ao Congresso Nacional”. Na hipótese de o Congresso Nacional não se pronunciar sobre o recurso dentro de 90 dias “o Tribunal decidirá a respeito”.

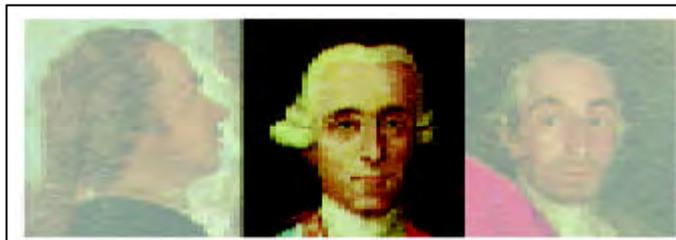
Apesar do papel destacado atribuído ao Tribunal nas Constituições republicanas e, particularmente, dos avanços registrados na Constituição vigente, que, de acordo com Torres (1993), colocou a “constituição financeira” em “estrita consonância com os avanços do constitucionalismo das nações mais desenvolvidas”, são frequentes as críticas ao seu desempenho, e sua atuação tem gerado grandes controvérsias. Os arquivos do Congresso Nacional registram várias propostas de emenda constitucional em que se solicitam modificações na concepção da instituição e, em alguns casos, até sua extinção. Um dos pontos mais destacados pelos críticos da atuação do Tribunal é o seu desempenho na análise das contas presidenciais.

A apreciação das contas anuais do presidente da República é materializada em um Parecer Prévio que, posteriormente, é submetido ao julgamento definitivo do Congresso Nacional. Embora seja uma entre as várias atividades de fiscalização do Tribunal, o julgamento das contas presidenciais é efetivamente o ponto alto da sua atuação, seja pelo caráter solene da sessão destinada a esse mister, seja pelo impacto causado na opinião pública. A imprensa geralmente dedica grandes espaços à sessão especial incumbida da tarefa. Os resultados desse processo ao longo do tempo, entretanto, vêm frustrando as expectativas.

Em primeiro lugar, *todas* as contas, desde 1946, receberam pareceres prévios recomendando aprovação e, quando julgadas pelo Congresso, *todas* foram efetivamente aprovadas, como demonstra o Quadro I. Além disso, chama também a atenção o incrível lapso de tempo entre a

terminaria o fim da defasagem entre as duas apreciações, permitindo maior controle da opinião pública.

Apesar dessas providências, e do considerável fortalecimento do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional na Constituição vigente, o lapso de tempo entre



DESDE 1946, TODAS AS CONTAS
RECEBERAM PARECERES
PRÉVIOS,
RECOMENDANDO A APROVAÇÃO

apreciação do relatório prévio pelo Tribunal de Contas e o julgamento final das contas pelo Congresso Nacional. As Constituições sempre fixaram prazos para o Tribunal apreciar as contas; entretanto, o mesmo não ocorre com o Legislativo, que, em alguns casos, leva quase duas décadas para fazer o julgamento final do relatório apresentado pelo Tribunal. Fica patente a absoluta ausência de critérios na tramitação das contas no Legislativo. De acordo com os dados contidos no Quadro I, é possível observar que durante os anos 60, por exemplo, praticamente não foram examinadas contas presidenciais; nos anos 70, entretanto, nada menos que 19 decretos legislativos aprovaram contas de igual número de gestões presidenciais; é curioso que nove dessas contas tenham sido apreciadas no ano de 1972. Essa defasagem, por si só, configura um divórcio entre o poder responsável pelo controle externo e seu “órgão auxiliar”.

A Constituição em vigor e a legislação complementar reforçaram essa modalidade de controle, incluída entre as competências exclusivas do Congresso Nacional. Mediante a Resolução nº 2, de 14.09.1995, o Congresso regulamentou as atividades da Comissão Mista de Orçamentos Públicos e Fiscalização e determinou ao parlamentar-relator das contas presidenciais a elaboração de um parecer e de uma proposta de decreto legislativo suscetível de emendas na Comissão; a Resolução estabelece ainda a realização de uma audiência pública com o ministro-relator das Contas da União, “que fará exposição do parecer prévio das contas do presidente da República”. Finalmente, a Resolução criou um cronograma de tramitação da prestação de contas presidenciais que, se cumprido, de-

a aprovação do relatório e o julgamento do Congresso Nacional continua. De acordo com os dados contidos no Quadro I, as contas dos anos 1990, 1991 e 1992, relativas ao governo Fernando Collor, aprovadas pelo Tribunal de Contas, aguardam o pronunciamento do Congresso Nacional. As contas do governo Itamar Franco, exercício de 1994, foram julgadas e aprovadas pelo Congresso em 17 de dezembro 1996. No dia 19 de dezembro de 2002, ao apagar das luzes da 52ª Legislatura, o Congresso Nacional aprovou por atacado as contas presidenciais dos anos de 1993, 1995, 1996, 1997, 1998, 2000 e 2001, referentes aos governos dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Os principais jornais do país não dedicaram nenhum espaço significativo às decisões do Legislativo. As contas do governo Fernando Henrique Cardoso, de 1999, foram julgadas e aprovadas pelo Congresso Nacional, em 20 de fevereiro de 2003, no limiar da 53ª legislatura.

Com isso, as contas são sempre julgadas, e automaticamente aprovadas, após o período da administração responsável, diminuindo completamente o impacto de sua apreciação junto à opinião pública e tornando o processo de *accountability* pouco eficaz.

Por outro lado, esse processo nem sempre conta com o distanciamento e isenção necessários à boa fiscalização. Chama a atenção o fato de que em vários anos o relator das contas teve participação ativa na administração fiscalizada ou foi nomeado pelo presidente-alvo do processo de fiscalização. Conforme se pode observar no Quadro I, as contas de Getúlio Vargas

(por duas vezes), Café Filho, Castello Branco (por duas vezes), Costa e Silva (duas vezes), Emílio Médici (três vezes), Ernesto Geisel (três vezes), João Figueiredo (seis vezes); José Sarney (três vezes); Fernando Collor (uma vez), foram relatadas por ministros por eles nomeados.

A influência do Poder Executivo nas instituições destinadas ao seu controle tem sido uma constante na nossa História.² No caso do controle externo, essa influência foi efetiva no período republicano, aumentando, obviamente, no período autoritário. O processo de redemocratização e

a criação de instituições de controle modernos e independentes pelo constituinte de 1988, ratificadas pela legislação infraconstitucional, dotaram, como foi visto, as instituições responsáveis pelo controle externo do que há de mais moderno e eficaz em termos de fiscalização financeira e orçamentária. A contrapartida em termos de maior agilidade e transparência no controle externo, entretanto, ainda deixa a desejar.

e - m a i l : c p e s s a n h a @ a o l . c o m

BIBLIOGRAFIA CITADA

CEE - Comunidade Econômica Européia. *Tribunal de Contas das Comunidades Européias*. Luxembourg, Serviço das Publicações Oficiais da CEE, 1989.

CAMPANHOLE, Adriano *et al.* *Constituições do Brasil*. 10ª Edição, Editora Atlas, 2000.

MARQUES, José Régis. "O Papel do Tribunal de Contas da União na Fiscalização dos Recursos Públicos". Separata da *Revista do Tribunal de Contas da União*, nº 27, 1982.

OLESZEK, Walter, *Congressional Procedures and the Policy Process*. 4ª ed., Washington, Congressional Quarterly Press, 1996.

PACINI, Mário. "O Controle Externo e os Atos Administrativos". *Revista do Tribunal de Contas da União*, nº 26, 1982, p. 15.

PESSANHA, Charles. "O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras: Teoria e Prática". In Luiz Werneck Vianna (org.), *Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

SENADO FEDERAL. Legislação <http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>

TORRES, Ricardo Lobo. "A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas". *Revista de Direito Administrativo*, out./dez. 1993, pp. 31-35.

NOTAS

1. José Régis Marques, ao dispor sobre as limitações de ordem legal ao exercício do controle externo, enumera uma série de leis, decretos-leis e decretos normativos emitidos a partir de 1967, além dos textos constitucionais de 1967 e 1969, que dificultaram o exer-

cício do controle externo (Marques, 1982, pp. 38-76).

2. Em outro trabalho analiso a influência do Executivo no processo legislativo no Império e na República (Pessanha, 2002).

INSIGHT

INTELIGÊNCIA



VARGAS E

Flávio Limonic
HISTORIADOR



ROOSEVELT

INVENTORES DO NEW DEAL

New Deal constitui o grande ausente do cenário internacional no qual a Era Vargas é contextualizada pela literatura especializada. Benito Mussolini, Francisco Franco, Antonio de Olivei-

ra Salazar, mesmo Kemal Ataturk, têm tido seus regimes comparados ao de Getúlio Vargas, mas o governo Franklin D. Roosevelt permanece como que protegido do opróbrio de ser relacionado a uma experiência política discricionária como a varguista. De fato, o que poderia haver em comum entre o autoritarismo e o corporativismo, a visão organicista e hierárquica da organização social presentes no varguismo, e os padrões pluralistas de representação dos interesses, o contratualismo privado e o individualismo possessivo como matriz de organização da sociedade, supostamente característicos da experiência liberal-democrática norte-americana?

E no entanto, o próprio Franklin D. Roosevelt responde, dirigindo-se a Getúlio Vargas em 1936: “Despeço-me esta noite com grande tristeza. Há algo, no entanto, que devo sempre lembrar. Duas pessoas inventaram o New Deal: o presidente do Brasil e o presidente dos Estados Unidos”. É mesmo possível que, fosse tal discurso pronunciado após o 10 de novembro de 1937, Roosevelt pensasse duas vezes antes de associar tão estreitamente sua administração à de seu colega brasileiro (ainda que em 1936 o Brasil já não vivesse propriamente em um ambiente de liberdades democráticas e que, mesmo depois do advento do Estado Novo, os Estados Unidos tenham mantido relações bastante cordiais com o regime brasileiro). Seja como for, para além de exercitar sua política de boa vizinhança, com tais palavras FDR ressaltava o fato de que, nos anos 1930, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, gestaram-se e consolidaram-se novas idéias de Estado e economia, marcadas pela percepção da crise das práticas e da visão de mundo do *laissez-faire*. Particularmente, em ambos os países, o Estado teve um papel central na promoção da passagem da contratação individual do trabalho para a coletiva.

Ao assumir a Presidência da República, em 1933, Franklin D. Roosevelt possuía um diagnóstico, compartilhado por economistas, reformadores sociais, líderes sin-

dicais e legisladores, da origem da crise econômica que assolava os Estados Unidos havia já quatro anos: nas cinco décadas precedentes, a economia e a sociedade americanas teriam passado por profundas transformações – a formação das grandes corporações, a aceleração dos ganhos de produtividade do trabalho, a crescente importância atribuída aos salários na formação da demanda – sem, no entanto, construir novas instituições e mecanismos regulatórios capazes de distribuir a renda e a riqueza necessárias para formar demanda.

Tal visão não era propriamente nova. Desde princípios do século XX, intelectuais ligados ao Movimento Progressista, como Herbert Croly, defendiam que as instituições estatais, as leis, a própria visão de mundo jeffersoniana, se adequadas à América rural de pequenos proprietários do século XIX, seriam incapazes de dar conta do novo mundo urbano-industrial dominado por grandes corporações. Em seu clássico *The promise of American life*, de 1909, Croly afirmava que, ao lado do grande capital, havia que constituir-se também um grande Estado e um grande trabalho, atores coletivos que construíssem as bases sociais, políticas, econômicas e culturais de um novo equilíbrio de forças, capaz de redistribuir o poder político, a renda e a riqueza nacional.

As mudanças na economia americana de primeiras décadas do século XX podem ser adequadamente indicadas a partir das transformações ocorridas na indústria automotiva. Em 1899, foram produzidos cerca de 2.500 automóveis nos Estados Unidos, em pequenas oficinas operadas por trabalhadores altamente qualificados, destinando-se a um reduzido mercado de alto poder aquisitivo. Entre 1900 e 1908, 485 oficinas fabricavam automóveis no país. No entanto, a incipiente indústria automotiva sofreu o mesmo processo de concentração de capital que ocorreu em outros setores da economia americana e, em 1929, a Ford Motor Company, a General Motors Corporation e a Chrysler Corporation eram responsáveis por 80% da produção total de automóveis nos Estados Unidos.

O impulso para o crescimento da indústria automotiva americana fora dado pela Ford Motor Company, como resultado de um processo permanente de introdução de novas formas de organização da produção e inovações téc-

nicas. O chamado fordismo – linha de montagem móvel, peças e trabalhadores padronizados, rigorosa separação entre concepção e execução das tarefas etc. – elevou espetacularmente a produtividade do trabalho, resultando que, em 1927, quando o conhecido Modelo T foi retirado do mercado, cerca de 15 milhões de unidades haviam sido produzidas pela empresa em pouco mais de uma década. A produção em massa de Ford exigia, portanto, a constituição de um consumo de massa, incorporando não só a classe média ao consumo de automóveis, mas também os próprios trabalhadores americanos.

A formação de consumo operário era fundamental não só porque a produção em massa exigia um consumo de massa como também porque o consumo dos assalariados passou a ocupar, em princípios do século XX, importância crescente na economia americana. Se até então os setores mais dinâmicos de tal economia eram os ligados a bens de capital e insumos básicos, como o carvão e o aço, ou seja, se os compradores de tais produtos eram outras indústrias, a indústria automotiva — assim como outras indústrias de bens de consumo durável então criadas — vinha colocar as famílias, cuja única renda era o salário de seus membros, como crescentemente importantes para a formação da demanda de um amplo segmento industrial em expansão e que se tornaria mesmo o coração da economia americana.

A resposta dada por Henry Ford a este desafio foi o Dia de 5 Dólares, que, para além de seus aspectos disciplinizadores da força de trabalho, encerrava um importante aspecto econômico, o repasse aos salários dos ganhos de produtividade do trabalho obtidos com a linha de montagem (relação salarial fordista), de modo a formar consumo operário. Ford pôde aumentar o salário de seus trabalhadores em 1913 porque virtualmente não tinha então competidores no setor automotivo. No entanto, o desafio colocado à indústria americana como um todo, e que em muito superava os limites da própria força de trabalho da Ford Motor Company, era o de generalizar a relação salarial fordista em um cenário em que a competição acirrada era a marca das relações entre as empresas em diversos setores industriais e em que os salários permaneciam como importantes variáveis da concorrência, por corresponderem, em média, de 30% a 50% dos custos

totais da produção. Como resultado, a relação salarial fordista não só não se generalizou para o conjunto da economia americana como nem na Ford Motor Company ela teve vida longa: em 1918, graças à inflação do pós-Grande Guerra e à crescente concorrência das demais montadoras, como a General Motors Corporation, o poder de compra dos 5 dólares estava reduzido ao equivalente a 2,14 dólares de 1914.

Em um tal cenário, entre 1909 e 1939 os ganhos reais dos salários/hora norte-americanos tiveram um aumento de 110,5%, ao passo que a produtividade média de tais trabalhadores cresceu 163,6%. Entre 1923 e 1929, tal diferença foi particularmente acentuada: os salários/hora cresceram 6,2%, ao passo que a produtividade do trabalho industrial cresceu 31,9%. Conseqüentemente, em 1929, as 0,1% famílias mais ricas possuíam uma renda agregada equivalente à das 42% mais pobres. Aproximadamente 24 mil famílias possuíam uma renda combinada equivalente à das 11,5 milhões mais pobres. O resultado dificilmente poderia ser diferente: em 1927, 700 mil carros a menos foram registrados no mercado americano do que em 1926. Na indústria de vestuário masculino, ao longo da década de 1920, os americanos maiores de 18 anos consumiam, em média, menos de uma nova muda de roupa por ano devido aos baixos salários.

Para os arquitetos do New Deal, tornava-se clara a necessidade da criação de mecanismos que possibilitassem a elevação do poder de compra da classe trabalhadora

PARA OS ARQUITETOS DO NEW DEAL,
TORNAVA-SE CLARA A NECESSIDADE
DA CRIAÇÃO DE MECANISMOS
QUE POSSIBILITASSEM A ELEVAÇÃO
DO PODER DE COMPRA
DA CLASSE TRABALHADORA





O DEPARTAMENTO DE SERVIÇOS
DA FORD MOTOR COMPANY
NOTABILIZOU-SE POR SEUS MÉTODOS
TRUCULENTOS DE ESPANCAMENTO
DE ORGANIZADORES SINDICAIS

ra. Se a contratação individual do trabalho, então predominante em praticamente todos os setores industriais, e a restrição do papel do Estado à garantia do cumprimento dos contratos e à segurança interna e externa revelavam-se incapazes de distribuir renda e riqueza, o Estado deveria assumir novos papéis regulatórios e incentivar a formação de organizações sindicais capazes de contratar coletivamente o trabalho.

A contratação individual do trabalho era a regra no conjunto da economia americana, mas, principalmente no novo coração da indústria, as empresas de produção em massa, e não por falta de esforços associativos dos trabalhadores. Ao longo do século XIX, o Poder Judiciário sistematicamente desarticulou os esforços associativos dos trabalhadores americanos, sancionando inclusive a repressão violenta a movimentos grevistas e o encarceramento de líderes sindicais. Nos anos 1920 e 1930, Henry Ford, então chamado de Mussolini de Detroit por seus trabalhadores, personificava, como ninguém, a política de *open-shop*, ou seja, a recusa patronal em reconhecer os sindicatos como representantes dos trabalhadores para fins de contratação coletiva do trabalho. O Departamento de Serviços da Ford Motor Company notabilizou-se por seus métodos truculentos de espancamento de organizadores sindicais e, entre 1933 e 1937, a General Motors Corporation gastou quase um milhão de dólares na utilização de agentes da Agência de Detetives Pinkerton para infiltrar-se em sindicatos e delatar seus operadores.

Com um tal diagnóstico dos problemas enfrentados pela economia americana, e com a recusa patronal em contratar coletivamente as condições e a remuneração do traba-

lho, a National Labor Relations Act (NLRA), de 1935, conhecida como Lei Wagner em razão de seu proponente, o senador democrata Robert Wagner, tinha por objetivo justamente criar as bases legais do poder sindical, com vista a fortalecer a capacidade de intervenção dos sindicatos na formação dos salários através da contratação coletiva do trabalho.

A NATIONAL LABOR RELATIONS ACT

A Lei Wagner garantia aos trabalhadores os direitos de auto-representação e contratação coletiva do trabalho, declarando ilegais a

interferência, restrição ou coerção patronal sobre os esforços associativos de seus empregados. Por outro lado, ela também exigia que as gerências corporativas negociassem de boa-fé com as organizações sindicais que representassem majoritariamente os trabalhadores em questão. Seu objetivo declarado era o de fornecer instrumentos legais aos sindicatos para que estes pudessem acumular recursos políticos para, através da contratação coletiva do trabalho, estabelecer relações de trabalho harmoniosas com as empresas e garantir, através de salários mais altos, o crescimento sustentado da demanda e, conseqüentemente, da produção, eliminando assim as causas da Depressão. Para implementar tais objetivos, a NLRA criava uma agência administrativa, a National Labor Relations Board (NLRB), com poderes quase judiciais (suas decisões deveriam ser revistas pelas Cortes de Apelação e, em última instância, pela Suprema Corte dos Estados Unidos), normativos (tinha o poder de definir o que entendia como práticas ilegais dos empregadores), e executivos (aplicava seus estatutos sobre as empresas), sendo constituída por três membros indicados pelo presidente dos Estados Unidos. A NLRB também reunia poderes investigativos e qualquer um de seus membros tinha autoridade para intimar e requerer o comparecimento de testemunhas.

A American Federation of Labor (AFL), então a grande central sindical norte-americana, saudou entusiasticamente a Lei Wagner. Escaldada por embates com o Poder Judiciário ao longo de décadas, a AFL acabou por desenvolver uma profunda aversão à regulação do Estado sobre o mercado de trabalho e uma visão pluralista das relações

de trabalho, percebendo a economia — e a própria sociedade — como formada por grupos de interesses privados, que contratavam entre si suas relações sem a imposição de normas a eles externas. A uma primeira vista, a Lei Wagner parecia consolidar tal perspectiva contratualista e pluralista. De fato, a NLRB não deveria imiscuir-se no conteúdo dos contratos estabelecidos entre as partes, nem sequer os tornava obrigatórios, limitando-se a garantir a equidade destas durante o processo de contratação. No entanto, como logo se revelaria à AFL, a Lei Wagner operava uma importante alteração nas relações entre o Estado e o movimento sindical, questionando alguns dos pressupostos do pluralismo.

Tendo como objetivo a promoção da contratação coletiva do trabalho com vista à retomada do crescimento econômico, a NLRA tornava o contrato coletivo de trabalho uma expressão do interesse público. Neste sentido, ela colocava-se mais como um instrumento de política econômica, como um mecanismo de distribuição da renda nacional, do que como um elemento de legitimação dos sindicatos, tal qual existentes no momento de sua aprovação. Para implementar seu objetivo maior, a NLRA proporcionava à NLRB o direito, por exemplo, de determinar a unidade de negociação adequada. Se um empregador tivesse duas plantas produzindo o mesmo produto, cada uma deveria constituir uma unidade de negociação separada ou as duas deveriam constituir uma única unidade? Quando houvesse várias categorias de trabalhadores em uma mesma planta, cada categoria deveria constituir uma unidade separada — como era a tradição da AFL — ou todas deveriam ser reunidas em uma mesma unidade?

O problema da unidade de negociação não era novo no cenário sindical americano. Em fins do século XIX, os embates entre os Knights of Labor, a primeira central sindical de massas da História americana, e a AFL, giravam em torno da defesa que os primeiros faziam das grandes unidades — plantas, empregadores, setores industriais —, e da feita pela segunda do fracionamento de plantas em categorias de trabalhadores representados por seus respectivos sindicatos de ofício, cada um possuindo jurisdição exclusiva sobre sua categoria profissional. Com a generalização do taylorismo na indústria americana e, posteriormente, da linha de montagem fordista, com a conseqüente desabilitação profissional dos trabalhadores das novas indústrias de produção em massa, o embate entre os defensores do chamado sindicalismo industrial, herdeiros dos Knights of Labor, e os defensores do sindicalismo industrial, da AFL, só fez aumentar.

Dado que a partir da aprovação da NLRA, em casos em que houvesse dúvidas a respeito da representação majoritária, os sindicatos não mais possuíam legitimidade para contratar coletivamente o trabalho que não fosse a proporcionada pela certificação da NLRB, a determinação por esta da unidade de negociação tornava em princípio sem validade as jurisdições dos sindicatos profissionais tal qual definidas pela AFL. No lugar de tais jurisdições, a NLRB tinha o direito de determinar uma nova unidade de negociação e ordenar a realização de eleições sindicais para indicar a organização sindical majoritária em tal unidade. A capacidade de determinar a unidade de negociação que a NLRA havia emprestado à NLRB significava, portanto, que seria uma agência federal, e não mais o próprio movimento sindical, que iria arbitrar tais jurisdições, o que significa dizer que, para garantir a execução da política econômica encerrada na NLRA, a NLRB passava a preocupar-se com a formação das partes contratantes. A Lei Wagner, portanto, ao mesmo tempo que consagrava o contratualismo nas relações de trabalho, reconhecia os limites do pluralismo, ao admitir que os grupos de interesses deveriam sofrer a intervenção organizatória do Estado, legitimado por ser o definidor e agente do bem-comum.

A formação da central sindical Congress of Industrial Organizations (CIO), defensor do sindicalismo industrial, em 1938, colocaria o poder da NLRB de determinar a unidade de negociação no seio de uma acirrada polêmica. Para a AFL, ele representava uma usurpação de funções, em que uma agência governamental tomava a si o encargo de arbitrar disputas entre organizações de trabalhadores, ao passo que, para o CIO, significava a possibilidade de superação das unidades de negociação delimitadas pelas jurisdições profissionais da AFL. Tal cenário não havia sido, evidentemente, previsto pelo legislador quando da aprovação da NLRA, momento em que seu alvo

eram empregadores que implementavam práticas anti-sindicais, como Henry Ford.

Um caso de determinação de unidade de negociação que se tornaria célebre, e que bem exemplifica as questões em jogo, ocorreu em 1937. O International Longshoremen's and Warehousemen's Union (ILWU), filiado ao Committee of Industrial Organizations, dissidência interna à AFL e que dela se desligaria para fundar o CIO, pleiteou ser certificado como agente exclusivo de todos os estivadores da Costa do Pacífico, ao passo que o International Longshoremen's Association (ILA-AFL) pedia a realização de eleições sindicais por porto, tornando-se o sindicato vitorioso em cada eleição o agente dos trabalhadores locais. A NLRB determinou que toda a Costa do Pacífico deveria constituir uma única unidade de negociação, e o ILWU-CIO, majoritário segundo tal critério, deveria ser o agente exclusivo de todos os estivadores de tal unidade, incluindo os dos portos em que a organização majoritária era o ILA-AFL. Conseqüentemente, a AFL foi virtualmente eliminada dos portos da Costa do Pacífico. Em outras ocasiões, como em Pittsburgh Plate Glass, decisões da NLRB que reuniam diversas plantas de uma corporação em uma mesma unidade de negociação, contra a vontade de trabalhadores de algumas plantas em particular, também acabaram por favorecer sindicatos do CIO. Em Pittsburgh Plate Glass, em particular, a Suprema Corte dos Estados Unidos manteve a decisão da NLRB, por entender que a determinação da unidade de negociação deveria levar em conta a melhor forma de se manter a paz industrial, para além da vontade de um conjunto de trabalhadores. Tanto a NLRB quanto a Suprema Corte afirmavam, portanto, estar em jogo neste caso um interesse público superior ao interesse privado de um conjunto de trabalhadores.

As acusações da AFL de que a NLRB favoreceria o CIO não tinham por origem apenas a questão da unidade de negociação, ainda que esta representasse o motivo imediato de tais manifestações. Ao contrário da AFL, havia entre o CIO e o New Deal uma afinidade profunda de visões a respeito do papel do Estado na regulação da vida econômica. Fundamentalmente, o que unia os líderes e os teóricos sindicais do CIO ao New Deal era a percepção de ambos de que a

demanda agregada, em uma economia oligopolizada como a americana, e voltada para a produção em massa de produtos duráveis, deveria ser garantida pela elevação do poder de compra da classe trabalhadora. Dada a incapacidade empresarial em construir as condições de tal elevação, ela deveria ser realizada pela regulação e planejamento estatais. Ambos tinham, assim, uma visão macroeconômica keynesiana, na qual os sindicatos, fortalecidos e legitimados pelo Estado, deveriam extrair, através da negociação coletiva, parcelas crescentes dos ganhos de produtividade do trabalho, ao passo que ao Estado deveria caber a regulação macroeconômica, através de políticas fiscais e monetárias, da regulação do mercado de trabalho, da ativa promoção da contratação coletiva do trabalho, através de unidades de negociação as mais amplas possíveis, e de intervenção direta no processo produtivo, através de encomendas e obras públicas.

Já a partir de sua Convenção de 1937, a AFL iniciou um vigoroso ataque à NLRB, acusando-a de agir em favor dos sindicatos industriais, em detrimento de seus sindicatos profissionais. Para ela, a NLRA deveria limitar-se a legitimar a organização sindical existente quando de sua promulgação, em 1935, e não buscar redesenhar o movimento sindical através de determinações de unidades de negociação, em razão de uma política econômica submetida a um ideal de bem comum. A AFL também entraria em conflitos com a NLRB em razão do papel desta na sindicalização dos trabalhadores automotivos americanos, já então a principal categoria de trabalhadores industriais dos Estados Unidos.

A NLRB E A INDÚSTRIA AUTOMOTIVA

Até a década de 1930, a indústria automotiva era fracamente organizada, tanto em razão da oposição patronal quanto das resistências dos sindicatos profissionais da AFL que nela atuavam em aceitar o crescente número de trabalhadores sem qualificações profissionais, característicos das indústrias de produção em massa, em suas fileiras. Ainda assim, em agosto de 1935, diante da crescente pressão de tais trabalhadores, a AFL finalmente decidiu aceitar a formação de um sindicato industrial no setor, o United Auto Workers (UAW), desde que este não ameaçasse as jurisdições de seus sindicatos profissionais nele atuantes. Contando com apenas 30 mil filiados neste ano, em um univer-

so de quase 500 mil trabalhadores automotivos, o UAW, para escapar às disputas jurisdicionais dos sindicatos profissionais da AFL, logo juntou-se ao Committe for Industrial Organizations.

Em fins de 1936 e princípios de 1937, o UAW fez sua entrada espetacular no cenário político americano ao realizar uma *sit-down strike* (greve de ocupação) na General Motors, exigindo da empresa exclusividade na representação de seus trabalhadores para fins de contratação coletiva. A greve não tinha como alvo, portanto, apenas a GM, mas também os sindicatos da AFL que reclamavam jurisdição sobre determinados grupos de trabalhadores da empresa. Conseqüentemente, logo após sua deflagração, oito sindicatos ligados à AFL, entre os quais o International Association of Machinists (IAM) e o International Brotherhood of Electrical Workers (IBEW) exigiram da GM a recusa em reconhecer o UAW como agente exclusivo de negociação. Confinada a dezoito plantas, a greve acabou por praticamente neutralizar outras cinquenta em vinte e cinco cidades, atingindo 126 mil trabalhadores. A GM, por fim, concordou em reconhecer o UAW como agente de negociação apenas de seus filiados, excluindo portanto os trabalhadores não-sindicalizados e os filiados a sindicatos da AFL.

Após o embate com a GM, o UAW voltou-se, ainda em 1937, para a organização de todos os trabalhadores da Chrysler Corporation e da Ford Motor Company, mais uma vez ignorando as jurisdições dos sindicatos profissionais da AFL. Se, na Chrysler, ele obteve mais uma vitória apenas parcial, tornando-se o representante de seus próprios filiados, na Ford ele encontrou feroz oposição, e seus líderes foram mesmo brutalmente espancados por agentes do Departamento de Serviços da empresa.

Ao longo destas jornadas organizativas, a NLRB não teve atuação importante. Até aquele momento os trabalhadores automotivos mostravam-se bastante céticos quanto à NLRA, principalmente por acharem que ela, assim como outras leis do New Deal, acabaria por ser declarada inconstitucional pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Nas greves da GM e da Chrysler, a NLRB não foi sequer invocada pelo UAW para questionar as ações coercitivas das montadoras sobre seus esforços associativos.

A CHAMADA RECESSÃO ROOSEVELT
(1937/1938) LEVOU A GM
A DIMITIR 25% DOS SEUS
TRABALHADORES E, COM ISSO,
O SINDICATO PERDEU A
METADE DE SEUS FILIADOS



Em sua convenção de 1937, no entanto, em razão de uma disputa faccional, o UAW cindiu-se em dois campos, o que iria fragilizar sobremaneira seus esforços associativos. À disputa, veio somar-se a chamada “recessão Roosevelt”, de 1937-1938, levando o sindicato a uma grave crise: no período, a GM demitiu 25% dos seus trabalhadores e o sindicato perdeu quase a metade de seus membros pagantes. A disputa interna do combalido UAW teria um desfecho surpreendente: a descoberta, em janeiro de 1939, de que Homer Martin, seu presidente, negociava com Harry Bennett, o truculento diretor do Departamento de Serviços da Ford, um acordo segundo o qual 100 mil trabalhadores da empresa seriam sindicalizados pela Liberty Legion, um *company union* (sindicato organizado ou controlado pela própria companhia, uma prática ilegal segundo a NLRA), sob o controle dele, Martin. Neste momento, o sindicato finalmente cindiu-se ao meio, com a convocação de duas convenções separadas, que deram origem a um UAW-CIO e a um UAW-AFL. Ambos reivindicavam a continuidade do UAW original, com os quais a GM e a Chrysler haviam assinado os acordos acima referidos, o que abriu a oportunidade para que as montadoras se recusassem a negociar com quaisquer deles, até que ficasse esclarecido, através de eleições organizadas pela NLRB, quem efetivamente representava majoritariamente os trabalhadores. Tem início assim uma série de eleições que, praticamente, eliminaram a AFL da indústria automotiva.

Sob intensa pressão política da AFL, a NLRB decidiu que, na Chrysler Corporation, cada uma das treze plantas da empresa em questão representaria uma unidade

de negociação separada, chocando-se portanto com as aspirações do UAW-CIO, que defendia que as treze plantas deveriam formar uma única unidade. Além disso, a NLRB também determinou que o IAM-AFL teria jurisdição sobre seus trabalhadores qualificados se fosse do desejo deles. Embora a AFL tenha saudado tais decisões, os trabalhadores da Chrysler votaram massivamente no UAW-CIO e tal sindicato venceu onze das treze eleições em questão, o UAW-AFL em uma e em outra nenhum dos dois foi escolhido pela maioria dos trabalhadores, ao passo que o IAM-AFL venceu a eleição em uma unidade de oitenta e três trabalhadores de uma das plantas.

As eleições na GM apresentavam um quadro mais complexo. No momento das eleições, em 1939, apenas 6% de todos os trabalhadores da GM estavam filiados ao UAW-CIO e o UAW-AFL, ao menos aparentemente, revelava-se popular entre os trabalhadores da empresa. Em um tal quadro, ambos UAWs aceitaram que cada uma das sessenta plantas envolvidas nas eleições organizadas pela NLRB representasse uma unidade separada, de modo a minimizar seus riscos de reunir todas as plantas da corporação em uma só unidade sem a certeza da vitória. No entanto, as preocupações do UAW-CIO revelar-se-iam excessivas: o sindicato tornou-se o representante exclusivo de todos os trabalhadores de produção e manutenção em cinquenta e duas das plantas. Após esta grande eleição na corporação, outras se sucederam e, em abril de 1941, o UAW-CIO era o representante exclusivo dos trabalhadores em setenta e cinco plantas da GM.



A INDÚSTRIA AUTOMOTIVA
NÃO FOI A ÚNICA EM QUE OS
EFEITOS DA PROMOÇÃO, PELO
GOVERNO, DA CONTRATAÇÃO
COLETIVA DO TRABALHO
SE FIZERAM SENTIR

A Ford Motor Company seria o próximo alvo do UAW-CIO. Mais uma vez, em eleições organizadas pela NLRB, sindicatos ligados à AFL foram varridos de uma empresa automotiva, e o UAW-CIO tornou-se o representante exclusivo dos trabalhadores de duas gigantes plantas da Ford, River Rouge e Lincoln. Vale lembrar que River Rouge era então a maior planta industrial do mundo, empregando mais de oitenta mil trabalhadores.

Tendo sido o UAW-CIO certificado pela NLRB como agente exclusivo, para fins de contratação coletiva do trabalho, de grande parte dos trabalhadores automotivos americanos, as grandes corporações automotivas viram-se na contingência legal de com ele negociar contratos coletivos de trabalho. Os contratos da GM e da Ford, em particular, foram de grande importância para a história do movimento sindical americano.

O contrato com a GM previa a diminuição das diferenças de remuneração dentro de cada planta e entre as diversas plantas da empresa. Tal tendência generalizou-se para o conjunto do coração industrial americano e o sindicato passava a assumir, assim, um papel regulatório a ele previsto desde os anos 1910 por intelectuais e reformadores sociais como Herbert Croly durante a Era Progressista.

Tal papel seria expresso com todo o vigor no contrato assinado entre o UAW-CIO e a Ford, que tornava o sindicato o agente exclusivo “de todos os empregados da companhia em todas as plantas de produção e montagem da companhia nos Estados Unidos da América”, com exceção de superintendentes, capatazes, empregados de escritório e cientistas. O contrato possuía ainda uma cláusula de *union shop*, tornando condição de emprego o pertencimento ao sindicato durante a vigência do contrato, e uma de *check-off*, o desconto da contribuição sindical na folha de pagamento. A companhia aceitava ainda pagar salários, nas diferentes classificações, tão altos quanto os das competidoras. O UAW-CIO, por seu lado, comprometia-se a não fazer greves ao longo da duração do contrato e a disciplinarizar seus filiados de modo a impedir que fizessem greves não-autorizadas (*wildcat strikes*).

Sendo o UAW-CIO praticamente o único interlocutor sindical da Ford Motor Company, da Chrysler Corporation e da General Motors Cor-

poration, ele buscou igualar as condições de trabalho nas Três Grandes e estas, por seu lado, buscaram estabilizar suas relações de trabalho sem o receio de, com isto, elevar seus custos em relação às demais concorrentes. Conseqüentemente, entre junho de 1940 e novembro de 1941 o salário médio dos trabalhadores automotivos subiu 17%, beneficiando cerca de trezentos mil trabalhadores.

A indústria automotiva não foi a única em que os efeitos da promoção, pelo governo, da contratação coletiva do trabalho se fizeram sentir. Em 1942, o Bureau of Labor Statistics, do Departamento do Trabalho, arquivava mais de dez mil contratos coletivos de trabalhos, espalhados por todas as indústrias. Em 1945, de um total estimado de vinte e nove milhões de trabalhadores americanos em ocupações em que os sindicatos eram fortes e atuantes, cerca de treze milhões e oitocentos mil estavam cobertos por contratos coletivos, ou 48% do total, chegando a 67% nas indústrias de transformação.

Nos anos 1950, finalmente, seriam assinados, entre o UAW-CIO e as Três Grandes, os chamados Tratados de Detroit. Baseados em um novo consenso keynesiano, os acordos previam aumentos salariais anuais mais um acréscimo de 2% relativo aos ganhos de produtividade do trabalho, ou seja, incorporavam a relação salarial fordista, assim como salários indiretos, como programas privados de bem-estar, planos de aposentadoria e outros benefícios. O UAW-CIO, por seu lado, comprometia-se a combater greves não-autorizadas e consentia no pleno poder das companhias em “dirigir” seus negócios, abrindo mão, por exemplo, de discussões sobre a introdução de inovações tecnológicas.

Tais acordos, que generalizaram-se pelo coração industrial sindicalizado dos Estados Unidos, podem ser percebidos como a base da regulação fordista keynesiana do capitalismo americano, resultado de uma nova pactuação entre Estado, sindicatos e grandes empresas. Aos dois últimos, caberiam a consolidação de uma nova relação salarial, de natureza fordista e de salários indiretos, introduzindo a classe trabalhadora industrial americana no mundo do consumo, em troca do consentimento operário. Ao Estado, caberia regular a dimensão do exército industrial de reserva, através da seguridade social e outros mecanismos compensatórios, exe-

cutar as políticas monetária e fiscal, e realizar encomendas públicas, como ao complexo industrial-militar e aeroespacial, e massivos programas de obras públicas. Como havia proposto Croly no início do século, nos anos 1930 o New Deal lançou as bases institucionais do grande Estado e do trabalho organizado que, pactuando com as grandes corporações em torno de uma nova relação salarial, de natureza fordista, alcançada através da contratação coletiva do trabalho, propiciou o acesso ao consumo operário nos anos 1950, garantindo pelo menos 20 anos de quase contínua expansão da economia americana.

OS INVENTORES DO NEW DEAL

A partir de tal apanhado histórico, justifica-se a afirmativa de Roosevelt, ao compartilhar a invenção do New Deal com Getúlio Vargas? Em diversos aspectos, parece que sim.

Em primeiro lugar, evidencia-se em ambos os casos a ativa participação do Estado na superação da contratação individual do trabalho, contando, também em ambos os casos, com forte oposição patronal. Nesse sentido, o New Deal contribuiu para a superação da crônica incapacidade das grandes corporações americanas, presas às suas visões e preocupações contábeis de curto prazo, em traçar e obedecer a lógicas de longo prazo que, tornando possível a elevação da remuneração dos trabalhadores, tornaria possível também a elevação da demanda de uma economia com grande capacidade de inovação técnica e organizacional, crescentemente oligopolizada e voltada para a produção em massa de produtos padronizados. Não sem alguma ironia, verifica-se aí que o empresariado fordista americano, se foi capaz de generalizar sua visão de mundo à classe trabalhadora — mas não sem altas doses de coerção —, ou seja, se foi capaz de criar as bases simbólicas do consentimento operário, foi claramente incapaz de criar as bases materiais de tal consentimento, necessitando da intervenção estatal para fazê-lo.

No Brasil, evidentemente, o problema colocado pela crise do *laissez-faire* era bastante distinto do americano, a começar pelo fato de que a acumulação fordista sequer havia sido introduzida em sua indústria. Ainda assim, a crise iniciada nos Estados Unidos se fez sentir violentamente no Brasil, posto que deixou patente a fragilidade da sua economia e, por conseguinte, do próprio Estado brasileiro. Conseqüentemente, este reage à crise, propon-

do um projeto industrializante, menos por seu iluminismo imanente do que pela consciência de sua fragilidade. É possível perceber, seguindo tal linha de raciocínio, que assim como o New Deal buscou reorganizar o conflito distributivo americano com vistas a construir as bases institucionais que permitissem a expansão da nova economia fordista e urbano-industrial norte-americana, a Era Vargas buscou organizar o conflito distributivo brasileiro com vistas a, justamente, implementar no Brasil um projeto de desenvolvimento industrial que, desejavelmente, levaria à forjização da indústria brasileira. Neste cenário, cumpria reorganizar o conflito distributivo, até então marcado pela informalidade, pela contratação privada do trabalho e pela ausência de regras legais, generalizando relações formais de assalariamento ao menos no coração do projeto industrializante.

É certo que o contrato coletivo de trabalho, nos Estados Unidos, e o dissídio coletivo, no Brasil, representam distintas tradições de fazer face ao conflito distributivo. No entanto, o apanhado histórico feito enseja também o questionamento da tradicional visão de que, nos Estados Unidos, o Estado apenas reagiria aos estímulos de atores privados, ao passo que, no Brasil, a norma estatal se sobreporia à dinâmica social.

A NLRA, aprovada em meio a acirrados debates a respeito de qual o papel dos sindicatos na vida americana, encerrava elementos aparentemente contraditórios: se, por um lado, afirmava princípios pluralistas para as relações de trabalho, rejeitando a norma estatal no conteúdo dos contratos, buscava acomodar a natureza privada do contrato ao interesse público, conforme definido pelo Estado. Conseqüentemente, a partir da aprovação da lei, os sindicatos americanos perderam capacidade de se organizar de acordo com suas próprias estratégias, passando a estar sujeitos a procedimentos emanados do Estado, como eleições sindicais, algo inteiramente novo no cenário sindical americano, em unidades de negociação definidas por uma agência estatal, algo sequer imaginável apenas alguns anos antes. O preço pago pela promoção estatal da contratação coletiva do trabalho, freqüentemente,

A ERA VARGAS BUSCOU ORGANIZAR
O CONFLITO DISTRIBUTIVO
BRASILEIRO COM VISTAS A,
JUSTAMENTE, IMPLEMENTAR NO
BRASIL UM PROJETO DE
DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL



para não dizer sistematicamente, contra a vontade patronal, foi uma diminuição da importância dos militantes nas bases, a crescente burocratização das direções sindicais e a crescente busca de uma agência estatal para dirimir conflitos entre organizações operárias e gerências corporativas. O que tal colocação evidencia é que o New Deal emprestou ao Estado americano papel central na promoção das organizações de organização dos trabalhadores, mas tal promoção teve como contrapartida a submissão do movimento sindical a um ideal de bem comum conforme definido pelo Estado.

Tal percepção vem de encontro a uma historiografia que, no Brasil, também questiona a tradicional visão da centralidade do Estado a partir da Era Vargas, do protagonismo deste no desenho não só de suas instituições mas dos da própria sociedade civil, que de certa forma se publiciza. Como já demonstraram inúmeros trabalhos sobre o varguismo e o trabalhismo, tal visão antecipatória e iluminista do Estado peca por não dar a devida ênfase aos agentes sociais individuais e coletivos, à visão e avaliação que tais agentes eventualmente possuíam de seus próprios recursos e horizontes de crescimento. Dito de outra forma, se as relações entre o Estado e o movimento sindical, na Era Vargas, compreenderam um componente coercitivo contra vastos setores do sindicalismo brasileiro, compreenderam também um pacto entre o Estado e outros setores deste mesmo sindicalismo. Segundo tal argumentação, a ação do Estado sobre o movimento sindical não teria resultado em mera submissão ou perda de identidade deste, mas em uma troca orientada pela articula-

ção de ganhos materiais com ganhos simbólicos. Conseqüentemente, as estruturas corporativas varguistas não teriam uma mera função coercitiva sobre a classe trabalhadora, possibilitando a expansão da acumulação privada e a consolidação da ordem burguesa.

Nestes termos, a centralidade do Estado, no Brasil, pode ser atribuída aos processos de formação do empresariado e do trabalho industrial nos anos 1930, assim como ao processo de construção institucional do próprio Estado brasileiro de então. A centralidade assumida pelo Estado surge, portanto, como resultado de um processo, e não como seu ponto de partida inicial. A tradicional ênfase no papel do Estado na construção das instituições varguistas, no entanto, não dá a devida importância ao papel da sociedade, do próprio movimento sindical em particular, na construção

dos arranjos institucionais estatocêntricos e autoritários. Tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, Estado e movimento sindical, ou setores deste, pactuaram. Em ambos os casos, pois, Estado e sindicatos foram protagonistas da dinâmica social, ainda que uma destas experiências tenha assumido uma feição autoritária.

Enfim, ao referir-se a Getúlio Vargas como um dos inventores do New Deal, Franklin Roosevelt não estava apenas sendo gentil, exercitando sua política da boa vizinhança ou sinalizando a crise do *laissez-faire*. Estava, também, sugerindo o aprofundamento da compreensão da Era Vargas a partir de um outro enfoque comparativo, capaz, ao menos, de resgatar Getúlio Vargas do opróbrio de sempre ser comparado a figuras históricas pouco recomendáveis.

e - m a i l : l i m o n c i c @ p o b o x . c o m

GM

INNOVATION

No Brasil, há uma grande mobilidade social. Muitas pessoas se encontram em uma classe social diferente da classe da família de seus pais. Há três vezes mais mobilidade ascendente do que descendente. Todas estas afirmações são verdadeiras e todas contribuem para criar uma série de mal-entendidos sobre a relação entre mobilidade social, desigualdades sociais e pobreza no Brasil.

CARLOS ANTONIO COSTA RIBEIRO
SOCIÓLOGO

INERCIAL



MOBILIDADE DAS FEATURAS
DE CLASSES NO BRASIL

Estamos cansados de ouvir e ler noticiários sobre a enorme quantidade de pobres no Brasil (algo em torno de 30% da população) e sobre o fato de a desigualdade de renda ser uma das mais altas do mundo (o índice de Gini acusa algo em torno de 0,65 numa escala que vai de 0 a 1). Estas notícias, baseadas em pesquisas sérias, revelam as péssimas condições de vida da população e a má distribuição de renda. Mostram um país dividido onde há um pequeno percentual de famílias vivendo bem e um enorme percentual vivendo na pobreza.

Portanto, ficamos espantados ao ouvir que há muita mobilidade social no Brasil. Alguns de nós, mais otimistas, recebem com entusiasmo a notícia e começam a especular sobre um futuro promissor. O excesso de otimismo leva à conclusão apressada de que o Brasil é o país do futuro. Afinal, continuam a dizer os otimistas, apesar de haver muitas desigualdades também há muitas oportunidades; até mesmo o nosso presidente veio das classes mais pobres da sociedade. Ou seja, os índices de mobilidade social indicariam uma real possibilidade de diminuir a distância entre os pobres e a classe média no Brasil. Outros, mais pessimistas, recebem com ceticismo a notícia e se perguntam: se há muita mobilidade social como pode haver tanta desigualdade de renda e pobreza no Brasil? Os otimistas estão redondamente enganados e os pessimistas ficam, sem uma resposta, presos a um falso paradoxo, que precisa ser desfeito.

Na verdade, o Brasil se encontra em movimento inercial e a mobilidade social contribui para perpetuar as clivagens de classe que, por sua vez, ajudam na continuidade da pobreza e da má distribuição de renda no país.

Para decifrar o fenômeno, é utilizado o instrumental da sociologia quantitativa (pesquisas por amostra, estatísticas descritivas, e modelos estatísticos), que analisa a distribuição agregada e a desigualdade de oportunidades de mobilidade social no Brasil entre 1973 e 1996. Esse instrumental tem como base de apoio um esquema contendo onze diferentes classes sociais representando condições de trabalho distintas. Pessoas em cada uma destas classes têm médias distintas de renda e bem-estar. Tendo em vista que cada classe representa uma situação de bem-estar diferente, minhas análises têm como objetivo não

apenas descrever as condições de vida materiais (renda, bens e serviços básicos) e os padrões de mobilidade social, mas, sobretudo, analisar simultaneamente estes dois aspectos da estratificação social entre 1973 e 1996. Este período se caracterizou por duas conjunturas distintas: uma de crescimento econômico e regime autoritário (1973 a 1982) e outra de estagnação econômica e democratização política (1982 a 1996). Como veremos estas mudanças históricas não levaram a mudanças significativas nos padrões de mobilidade social e de condições de vida da população brasileira.

Os dados provêm de quatro Pesquisas Nacionais por Amostragem Domiciliar (PNADs) realizadas pelo IBGE em 1973, 1982, 1988 e 1996. Para analisá-los, é utilizada a metodologia e a teoria dos estudos de mobilidade de classe que distinguem entre taxas absolutas (percentuais) e taxas relativas (razões de chances obtidas a partir de modelos log-lineares) de mobilidade social. As taxas absolutas revelam diferentes aspectos da distribuição agregada de oportunidades de mobilidade social, enquanto as taxas relativas revelam a desigualdade na distribuição destas oportunidades.

OS GRUPOS DE CLASSE E OS CONCEITOS ANALÍTICOS

Uma das principais causas dos mal-entendidos reside no fato de os conceitos utilizados nos estudos acadêmicos serem de difícil compreensão. Vale a pena gastarmos algumas linhas para entender bem os conceitos de classe, de distribuições agregadas e de distribuições relativas ou desigualdades.

O conceito de classe social refere-se a grupos de trabalhadores cujo denominador comum é o tipo de relação de trabalho em que se encontram. Embora as classes sociais estejam fortemente associadas à renda e à educação, não são estas duas variáveis que definem os grupos de classes. O esquema de classes adotado (Erickson et alii, 1979; Erickson e Goldthorpe, 1992) classifica trabalhadores e ocupações de acordo com as “relações de emprego” que os caracterizam. Há dois tipos básicos de relações de emprego: proprietários¹ (empregadores e autônomos) e empregados. Dentre os empregados, é feita uma outra distinção entre contratos de trabalho restritos (diretamente supervisionados) e contratos delegando amplas responsabilidades aos empregados (envolve autonomia e autoridade por

parte dos empregados). No esquema, também é feita a diferenciação do trabalho urbano (não-manual e manual) e trabalho rural. A tabela 1 apresenta as principais características das onze classes sociais descritas. Tanto as classes de destino (classe dos chefes de família nos anos das pesquisas: 1973, 1982, 1988 e 1996), quanto às classes de origem (classe da família de origem, quando o respondente tinha quinze anos) foram classificadas usando o Esquema 1.

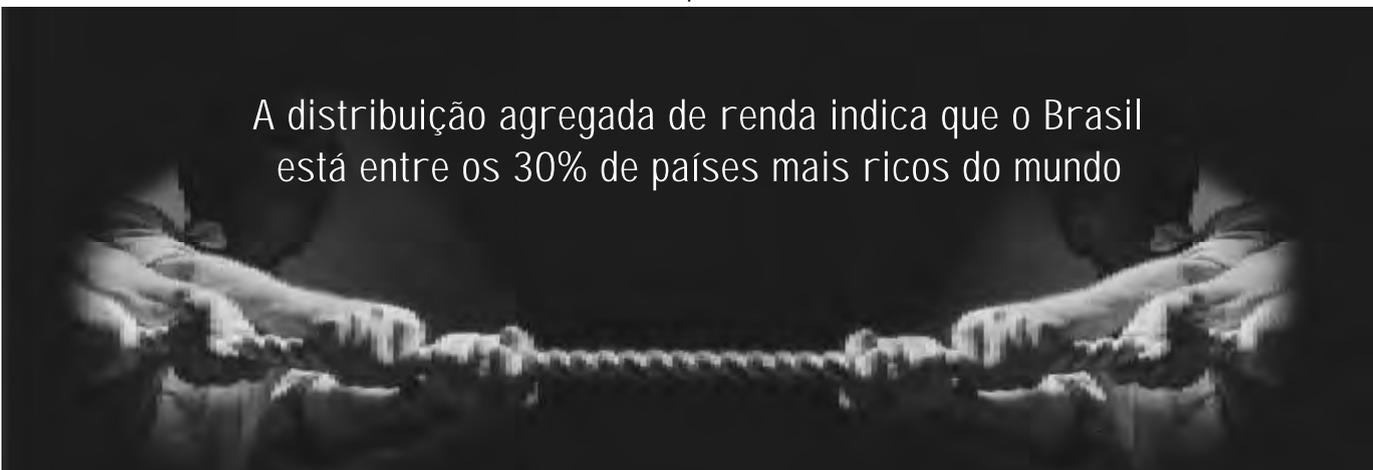
As classes acima são utilizadas para analisar as distribuições agregadas e relativas de condições de vida e de oportunidades de mobilidade social. Para entendermos a diferença entre distribuições agregadas e relativas vale a pena pensar no seguinte exemplo.

Quando falamos em distribuição agregada de renda no Brasil estamos nos referindo à renda *per capita* da população, ou seja, a soma de todas as rendas familiares dividida pelo número de famílias existentes no país. A renda per capita brasileira gira em torno de 3.000 dólares por família, isto é, se a renda fosse distribuída de maneira perfeitamente igualitária, todas as famílias tendo a mesma renda, então cada uma receberia 3.000 dólares por mês. Esta informação nos permite dizer que o Brasil não é um país pobre à medida que não há insuficiência de renda. De fato, a distribuição agregada de renda indica que o Brasil está entre os 30% de países mais ricos do mundo. Em contraste, quando analisamos a distribuição relativa desta renda, ou seja, quando observamos como a renda total realmente se distribui pela população, verificamos que há enorme concentração de renda. Poucas pessoas têm renda alta, e um grande número de famílias tem renda pequeníssima. Portanto, é fácil concluir que o Bra-

sil não é pobre, mas é um país com muita desigualdade de renda.

Esta distinção entre distribuições agregadas e relativas com a qual estamos familiarizados no que diz respeito à renda também se aplica à distribuição das oportunidades de mobilidade social. Antecipando algumas conclusões que serão apresentadas com mais detalhes a seguir podemos dizer o seguinte. A distribuição agregada de oportunidades indica que há muita mobilidade social, ou seja, muitas pessoas encontram-se numa classe social diferente da classe social da família em que cresceram. A distribuição agregada indica, portanto, muitas oportunidades de mobilidade social no Brasil.

Assim como há muita renda, comprovando que o Brasil não é pobre, mas má distribuição desta renda, o que revela a enorme desigualdade de renda; também há muita oportunidade de mobilidade social, indicando que a urbanização criou oportunidades de mobilidade, mas má distribuição desta oportunidade entre pessoas provenientes de diversas classes, o que revela uma enorme desigualdade de oportunidades. Comparativamente, filhos de pessoas nas classes altas têm centenas de vezes mais chances de permanecer no topo do que filhos de pessoas das classes baixas. Além disso, podemos observar que a maior parte da mobilidade social está relacionada à mobilidade entre classes muito pouco privilegiadas. Por exemplo, grande parte das oportunidades agregadas de mobilidade diz respeito à substituição da situação de pobreza rural por outra de pobreza urbana. Os pobres das cidades têm condições de vida marginalmente melhores do que os pobres do campo. Ou seja,



A distribuição agregada de renda indica que o Brasil está entre os 30% de países mais ricos do mundo

há uma melhora das condições de vida mais nada que seja motivo de orgulho. No Brasil, há muita renda e muita oportunidade de mobilidade social, mas esta renda e estas oportunidades estão pessimamente distribuídas.

DISTRIBUIÇÃO DE CONDIÇÕES DE VIDA

As condições de vida da população variam significativamente de acordo com as onze classes sociais descritas. Desta forma, ao descrever a variação agregada das condições de vida das famílias brasileiras entre 1973 e 1996, procuro ao mesmo tempo verificar se as distâncias entre classes se mantêm ou se modificam. As condições de vida da população parecem ter melhorado entre 1973 e 1996, mas as desigualdades de condições de vida e a média das condições de vida parecem ter permanecido inalteradas. Para descrever a variação temporal e a desigualdade em termos de condições de vida utilizo três variáveis: renda familiar, nível educacional e privação de serviços domiciliares básicos. Renda familiar e nível educacional podem ser vistas como variáveis indicando os recursos disponíveis. Já a privação de serviços domiciliares básicos deve ser encarada como uma variável indicando os padrões básicos de consumo de serviços. Em conjunto, as três variáveis indicam qual é a condição ou qualidade de vida da população.²

Um dos recursos que mais claramente afeta as condições de vida das pessoas é a renda disponível. Embora as classes sociais utilizadas neste artigo não sejam demarcadas a partir de variáveis de renda individual ou familiar, mas apenas de variáveis de ocupação e de posição de emprego, estão fortemente correlacionadas com a renda familiar. O Gráfico 1, que apresenta a proporção da renda total que cada grupo obtinha em 1982, 1988 e 1996, permite observar a variação temporal da desigualdade de renda.

O Gráfico 1 mostra que o percentual da renda total que cada uma das onze classes sociais obtinha não se modifica de 1982 a 1996. Em outras palavras, a desigualdade de renda entre classes sociais permanece praticamente inalterada no período estudado. Outros dados sobre renda indicam que houve uma leve melhora nas médias de renda entre 1988 e 1996 (veja Costa Ribeiro, 2002, cap. 2). Talvez esta melhora seja uma expressão da políti-

ca econômica do Plano Real, mas não há evidências relevantes para confirmar tal hipótese. Os economistas Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça (2000) mostram que a desigualdade de renda e a pobreza (medida de acordo com a renda familiar disponível) não se alteram significativamente entre 1977 e 1999. O gráfico utiliza dados diferentes para chegar às mesmas conclusões encontradas por Barros *et alii* (2000). Por exemplo: mostra que 20% da população se encontravam nas quatro classes superiores: profissionais e administradores (I e II), médios proprietários empregadores (IVa) e trabalhadores não-manuais de rotina de alto nível (IIIa). Estes quatro grupos representando 20% da população, obtinham mais ou menos 50% da renda total entre 1982 e 1996. Em contraste, os 20% da população que se encontravam na classe menos privilegiada (trabalhadores rurais – classe VIIb) obtinham apenas 8% da renda total disponível entre 1982 e 1996. Esta comparação não apenas indica que as posições de classe estão certamente relacionadas às desigualdades de renda, como também confirma as conclusões de Barros *et alii* (2000), baseadas na análise dos percentuais de renda, de que as desigualdades de renda não se alteraram nas últimas décadas no Brasil³.

Além da renda, outro recurso fundamental para melhorar as condições de vida dos indivíduos e suas famílias é o nível educacional. Cientistas sociais com diferentes perfis ideológicos concordam que o nível educacional está fortemente correlacionado a diversas variáveis indicando as condições de bem-estar social⁴. Quanto maior a escolaridade alcançada, maiores são as chances de se ter condições de vida favoráveis. O Gráfico 2 cruza as onze classes sociais definidas com três níveis de escolaridade, entre 1973 e 1996. Os níveis de escolaridade são: (1) pelo menos quatro anos de educação básica; (2) oito anos de educação básica e (3) um ano de educação de terceiro grau (universidade e outras).

Os dados do Gráfico 2 indicam uma diminuição das desigualdades de classes na educação básica devido à melhora significativa do acesso à educação primária entre 1973 e 1982. No que diz respeito à educação de terceiro grau, os dados não indicam aumento significativo nem no total de pessoas com acesso a este tipo de educação, nem nas desigualdades de acesso à educação de terceiro grau entre as classes sociais.

ESQUEMA 1

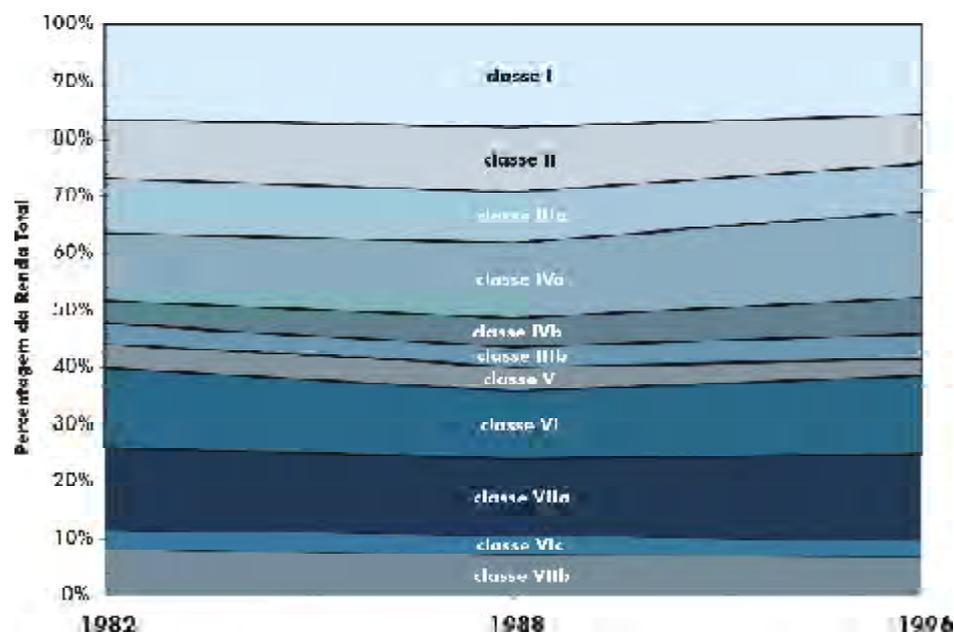
Hierarquia, Categorias do Esquema de Classes, Relações de Emprego Pressupostas e Exemplos de Ocupações

HIERARQUIA 5 ESTRATOS	CLASSES SOCIAIS	FORMAS DE REGULAMENTAÇÃO DO EMPREGO		EXEMPLOS DE ALGUMAS OCUPAÇÕES INCLuíDAS
TRABALHO NÃO-MANUAL URBANO				
1º	Profissionais e Administradores de Nível Alto	I	Trabalho com autonomia e autoridade	Juiz de Direito, Diretor de Empresa, Engenheiro consultor etc.
2º	Profissionais e Administradores de Nível Baixo	II	Trabalho com autonomia e autoridade	Contador, Gerente etc.
2º	Trabalhadores Não-manuais de Rotina (nível alto)	IIIa	Mista (supervisionado e com autonomia)	Secretário de Escritório, Escrivão, Auxiliar Administrativo etc.
2º	"Pequenos" Proprietários empregadores	IVa	Empregador	Dono de Padaria Proprietário de Loja etc.
3º	"Pequenos" Proprietários conta própria	IVb	Conta Própria	Comerciante Ambulante, Proprietário de Comércio etc.
4º	Trabalhadores Não-manuais	IIIb	Trabalho Supervisionado	Balconista, Garçom, Recepcionista etc.
TRABALHO MANUAL URBANO				
3º	Técnicos e Supervisores do Trabalho Manual	V	Mista (supervisionado e com autonomia)	Técnico em Telecomunicações Mestre-de-obras, Mecânico Industrial etc.
4º	Trabalhadores Manuais Qualificados	VI	Trabalho Supervisionado	Mecânico de Automóveis, Operador de Máquinas de Construção Civil etc.
5º	Trabalhadores Manuais Semi e Não Qualificados	VIIa	Trabalho Supervisionado	Pedreiro, Porteiro, Servente, Carregador, Pintor etc.
TRABALHO RURAL				
4º	Pequenos Empregadores Rurais	IVc	Empregador	Fazendeiro Agricultor (médio), Administrador de Fazenda etc.
5º	Trabalhadores Rurais	VIIb	Trabalho Supervisionado	Cortador de Cana, Trabalhador de Enxada, Vaqueiro, Sítante, Lavrador etc.

GRÁFICO 1

Percentagem da Renda Total em cada Classe Social por Ano da Pesquisa:

BRASIL, 1982, 1988 E 1996



De fato, o percentual de pessoas que completaram os quatro primeiros anos de educação primária aumentou muito entre 1973 e 1982. Tendo em vista que uma alta porcentagem (mais de 90%) das pessoas mais privilegiadas (I, II, e IIIa) terminou pelo menos os quatro anos de educação básica no período estudado, o aumento da proporção de membros de outras classes completando os quatro anos primários de educação corresponde a uma diminuição substancial nas desigualdades de classe em termos de educação elementar. Em contrapartida, o acesso à universidade continua sendo muito mais provável para os membros dos grupos mais privilegiados (principalmente o de profissionais e administradores de alto nível).

O Gráfico 3 muda o foco de análise, dos recursos (renda e educação) disponíveis, para as chances de evitar privações no consumo de serviços. Ou seja, o gráfico mostra qual o percentual que tinha condições de evitar a privação de serviços tais como água encanada, sistema de esgotos, eletrificação e coleta de lixo.

Os dados do Gráfico 3 indicam que o percentual de privação em termos de serviços básicos diminuiu tanto para a população como um todo quanto para as diversas classes menos privilegiadas de trabalhadores rurais e manuais urbanos. Conseqüentemente, a desigualdade de classes diminuiu quando consideramos as variáveis acima.

Qual a conclusão geral que se pode tirar dos dados apresentados? Será que a desigualdade de classes em termos de condições de vida diminuiu? Será que as condições de vida melhoraram para a população como um todo?

houve uma melhoria na distribuição de serviços básicos e de recursos educacionais básicos no período estudado e principalmente entre 1973 e 1982. Esta melhoria de condições de vida ajudou principalmente as pessoas das classes sociais menos privilegiadas, que passaram a ter mais acesso à educação elementar e menos privação de serviços. Não obstante, recursos mais sofisticados continuam sendo o apanágio das classes mais privilegiadas (principalmente a de profissionais e administradores de alto nível). Educação de terceiro grau (universidade e outras) e renda relativamente alta continuam sendo privilégio de profissionais e administradores (I e II) e proprietários empregadores (IVa). As desigualdades de acesso à

educação superior e a desigualdade de renda permanecem inalteradas entre 1973 e 1996. Além disso, as proporções de pessoas com renda acima de certos valores e educação de terceiro grau também permanecem as mesmas ao longo do tempo. Em suma, houve um aumento no agregado de condições básicas de vida e uma conseqüente diminuição das desigualdades em termos destas condições, e, ao mesmo tempo, uma continuidade das proporções e desigualdades de renda e educação superior na estrutura de classes brasileira entre 1973 e 1996.

OPORTUNIDADES DE MOBILIDADE SOCIAL

As condições de vida da população estão estratificadas de acordo com as classes sociais apresentadas. Conseqüentemente, poderíamos imaginar que o aumento da mobilidade social entre estas classes levaria a uma melhoria geral das condições de vida da população. Não é exatamente isto que ocorre no Brasil. A mobilidade social no Brasil modificou a estrutura de classes brasileira, mas não eliminou as principais clivagens que contribuem para a criação de altos níveis de desigualdade e pobreza no país. Logo, faz sentido utilizar a metáfora do Brasil se fabricando em movimento inercial.

Qualquer estudo de mobilidade social que siga a perspectiva da análise de classes faz uma distinção básica entre taxas absolutas e relativas de mobilidade. Enquanto as taxas absolutas são todas as medidas que descrevem a mobilidade influenciada pela diferença estrutural entre o tamanho relativo de classes de origem e de destino (os marginais da tabela de mobilidade intergeracional), as taxas relativas descrevem a associação entre estas duas variáveis descontando o efeito dos marginais. A estrutura de oportunidades de mobilidade social observada em qualquer sociedade é uma conseqüência da combinação de fatores estruturais (taxas absolutas) e fatores de associação estatística entre origem e de destino (taxas relativas). De forma mais simplificada, as taxas absolutas descrevem o agregado de oportunidades de mobilidade social, enquanto as taxas relativas descrevem as desigualdades de oportunidade de mobilidade social entre pessoas com origens distintas.

Dois questões gerais serão examinadas nas análises a respeito das características da sociedade brasileira em termos de oportunidades de mobilidade social agregadas

GRÁFICO 2

Nível Educacional, por Ano da Pesquisa, por Classe Social:
 HOMENS DE 20 A 64 ANOS DE IDADE, BRASIL, 1973, 1982, 1988 E 1996

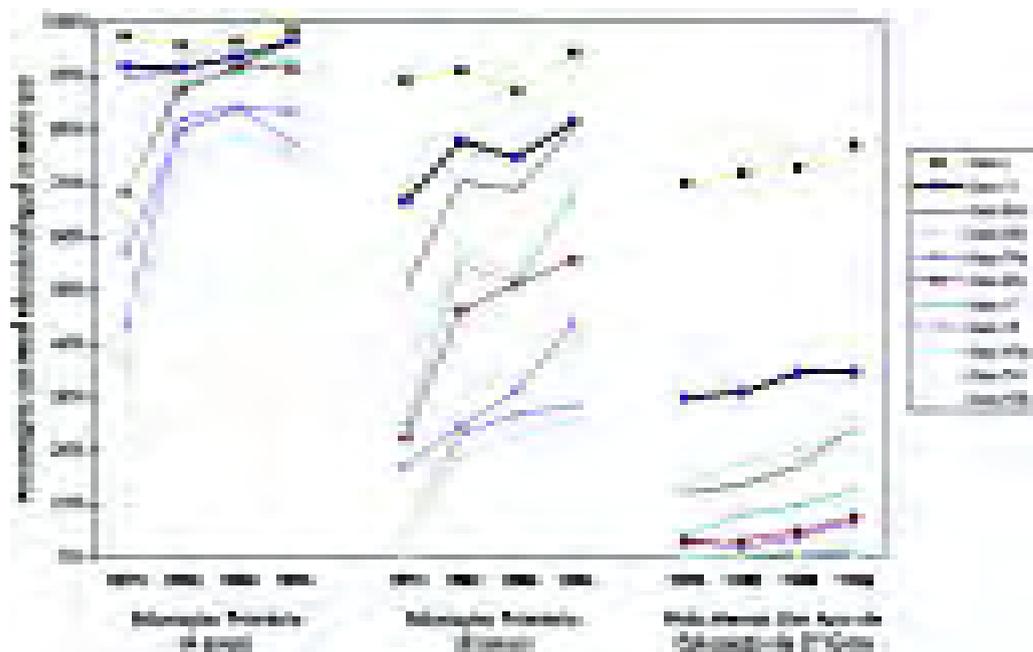
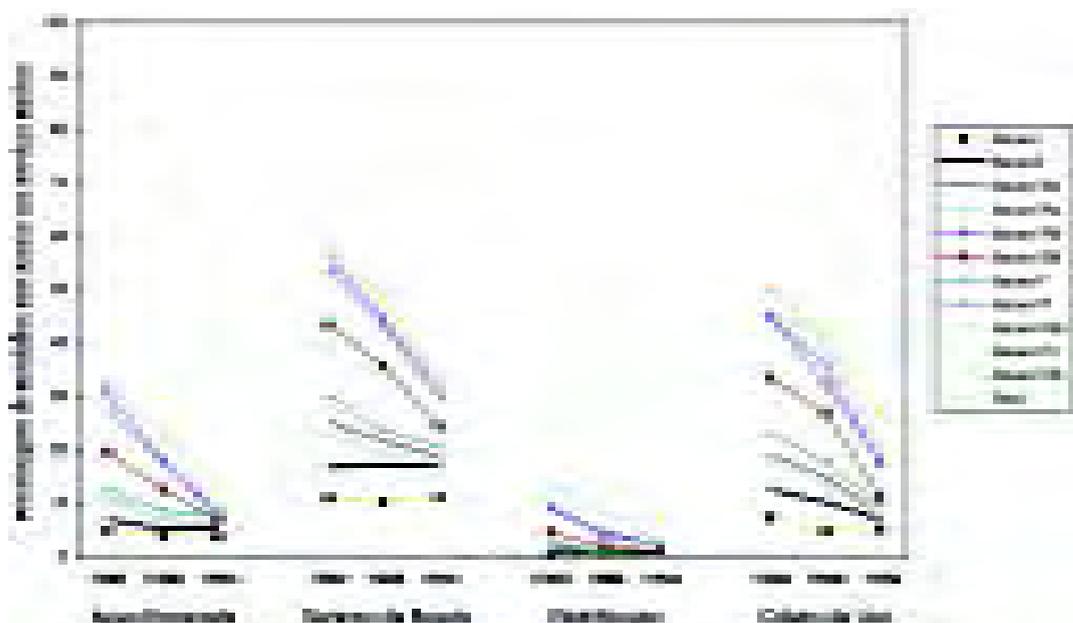


GRÁFICO 3

Serviços Básicos, por Ano da Pesquisa, por Classe Social:
 PERCENTAGEM DE DOMICÍLIOS SEM ACESSO AOS SERVIÇOS BÁSICOS



(taxas absolutas) e desigualdades de oportunidades (taxas relativas) no período 1973/1996. Primeira: será que houve alguma mudança significativa na estrutura de mobilidade social entre 1973 e 1996? Segunda: quais são as principais conseqüências da rápida urbanização e industrialização iniciada nos anos 50 para a estrutura de oportunidades de mobilidade social no Brasil?

A estrutura de oportunidades é marcada pela rápida transição de uma sociedade predominantemente rural e agrária, até a década de 1950, para outra sociedade crescentemente urbana e industrial, a partir da década de 1960. Esta transição, rápida e abrupta, deu-se no curso de uma geração, o que significa que os padrões de mobilidade intergeracional estão fortemente marcados pela urbanização e industrialização. Enquanto há um enorme contingente de pessoas com origem nas classes rurais, cujos pais e famílias trabalhavam no campo, na geração dos filhos (classes de destino) há apenas uma proporção relativamente pequena de pessoas morando e trabalhando no campo.

De fato, as taxas absolutas de mobilidade social indicam que há muita gente em uma classe de destino diferente da sua classe de origem; indicam, portanto, que há muita oportunidade de mobilidade social. Será que este alto índice de mobilidade social contribui para mudar as características básicas da estrutura de classes brasileira, ou é apenas uma conseqüência do rápido declínio do trabalho rural? Do ponto de vista dos indivíduos houve, certamente, muita gente melhorando de vida. Pessoas com origem nas classes pobres de trabalhadores rurais se distribuem por todas as outras classes de destino. No entanto, do ponto de vista da estrutura de classes, parece ter havido uma continuidade no tamanho relativo das classes de trabalhadores manuais urbanos em relação às classes de trabalhadores não-manuais urbanos. Tanto nas distribuições de origem quanto nas de destino, entre 1973 e 1996, há 1,5 vez mais trabalhadores manuais urbanos do que trabalhadores não-manuais urbanos. Isto indica, *grasso modo*, que a estrutura de classes brasileira apresenta uma assustadora tendência à continuidade, a despeito do declínio do trabalho rural. Em suma, apesar de haver muitas oportunidades de mobilidade social por causa da rápida industrialização e urbanização, a estrutura de classes muda muito lentamente.

É fundamental investigar se as chances de tirar proveito deste grande contingente de oportunidades de mobilidade social passaram a ser distribuídas mais equitativamente entre pessoas com origens em diferentes classes. Será que houve alguma mudança nas chances relativas, digamos, de filhos de trabalhadores braçais alcançarem as classes profissionais, quando comparados aos filhos de profissionais? Será que houve alguma diminuição na desigualdade de oportunidades entre 1973 e 1996?

Para investigar estas questões sobre taxas absolutas e relativas de mobilidade, são analisadas quatro tabelas de mobilidade intergeracional (1973, 1982, 1988 e 1996), cruzando onze classes de origem por onze classes de destino.

O AGREGADO DE OPORTUNIDADES

Nos Gráficos 4 e 5, são apresentadas as distribuições marginais das tabelas de mobilidade intergeracional de 1973, 1982, 1988 e 1996. Estas distribuições são calculadas de forma simples: trata-se dos percentuais totais de linhas e colunas das tabelas de mobilidade, como está exemplificado pela tabela de mobilidade de 1973 apresentada entre os dois gráficos. A distribuição das classes de destino (total % colunas) representa o percentual da população em cada uma das onze classes sociais nos quatro anos estudados, ao passo que a distribuição das classes de origem (total % linhas) representa a origem de classe da população pesquisada em 1973, 1982, 1988 e 1996⁶.

a primeira informação que salta aos olhos quando se lê os gráficos acima é o enorme contingente de pessoas com origem na classe de trabalhadores rurais: 65% em 1973, 58,6% em 1982, 57,8% em 1988 e 53,2% em 1996. Esta informação sobre as origens de classe é ainda mais surpreendente se a compararmos com a distribuição de pessoas com destino na classe de trabalhadores rurais: 30,8% em 1973, 23,4% em 1982, 22,3% em 1988 e 20,8% em 1996. A comparação entre as duas distribuições também indica que todas as classes urbanas (os nove primeiros grupos de colunas dos gráficos) são maiores na distribuição de destino do que na distribuição de origem. Outra informação relevante é que as duas classes de trabalhadores manuais urbanos (oitavo e nono grupos de colunas nos gráficos) aumentaram

GRÁFICO 4
Distribuição das Classes de Origem
 BRASIL, 1973, 1982, 1988 E 1996



TABELA 1
Classe de Origem por Classe de Destino
 HOMENS ENTRE 20-64 ANOS, BRASIL, 1973

Classe de Origem	Code	Classe de Destino											Total % linhas
		I	II	IIIa	IIIb	IVa	IVb	IVc1	V	VI	VIIa	VIIb	
Prof. e Adm. de Nível Alto	I	184	82	70	15	20	10	6	19	17	34	3	1.2
Prof. e Adm. de Nível Baixo	II	109	111	87	20	14	18	2	20	56	40	4	1.3
Trab. Não-man. de Rotina (nível alto)	IIIa	117	127	158	31	19	41	4	23	64	86	11	1.8
"Pequenos" Propriet., empregadores	IVa	33	41	42	14	5	20		11	53	52	6	0.7
"Pequenos" Propriet., conta própria	IVb	61	63	60	19	87	44	7	10	68	73	27	1.4
Trab. Não-man. de Rotina (nível baixo)	IIIb	239	214	275	102	86	307	48	66	194	332	80	5.1
Técnicos e Superv. do Trab. Manual	V	117	108	162	62	49	181	605	52	272	428	527	6.7
Trabalhadores Manuais Qualificados	VI	32	47	66	15	10	17	1	33	85	75	8	1.0
Trabalhadores Manuais Não-qualificados	VIIa	104	249	333	121	63	109	25	142	1.126	680	151	8.1
Pequenos Empregadores Rurais	IVc	78	187	261	142	39	136	20	127	723	1.059	156	7.7
Trabalhadores Rurais	VIIb	145	306	548	471	239	1.135	1.186	384	3.767	5.864	10.769	65.0
Total % colunas		3.2	4.2	5.4	10.1	1.7	5.3	5	2.3	16.8	22.9	30.8	100.0

GRÁFICO 5
Distribuição das Classes de Destino
 BRASIL, 1973, 1982, 1988 E 1996



bastante da distribuição de origem para a de destino. Qual o significado destas disparidades entre as distribuições de classes de origem e de destino?

Ora, estas disparidades implicam um enorme contingente de pessoas experimentando mobilidade social intergeracional, simplesmente porque o tamanho relativo de cada classe de destino é diferente do de cada classe de origem. Por exemplo: em 1973, 68% das pessoas tinham origem na classe de trabalhadores rurais e apenas 30,8% eram trabalhadores rurais. Logo, mesmo que todos os trabalhadores rurais em 1973 tivessem origem no trabalho rural, haveria ainda 37,2% (68% – 30,8%) de todos os trabalhadores que teriam necessariamente de se mover para outras classes de destino que não a de trabalhadores rurais. Enfim, a disparidade entre as distribuições de origem e de destino implica, necessariamente, muita oportunidade de mobilidade social. O objetivo das análises de taxas absolutas é justamente descrever as características deste tipo de mobilidade social usando diferentes medidas.

A primeira medida de interesse geral é a taxa de mobilidade total, que é apenas o percentual de pessoas que se encontram em uma classe diferente (superior ou inferior) de sua classe de origem. Contrariamente ao que se costumava pensar sobre a mobilidade brasileira, nosso índice não é extraordinariamente maior do que o de outras sociedades como mostra a Tabela 1.

Desde 1973, a mobilidade total no Brasil passou de 62% para 69% nos outros três anos (1982, 1988 e 1996). Antes de aceitar estes números como evidência de um aumento de 1973 para 1982, é necessário verificar quanto desta mobilidade foi ascendente ou descendente. Esta verificação mostra que não houve mudança significativa, já que, nos quatro anos estudados, as chances de mobilidade ascendente são três vezes maiores do que as de mobilidade descendente⁷.

Para entender melhor a anatomia da estrutura de oportunidades de mobilidade social não basta observar os índices de mobilidade total e vertical; é necessário analisar os fluxos de saída das tabelas de mobilidade. Estes fluxos são apenas os percentuais na direção das linhas das tabelas de mobilidade e descrevem as chances para indivíduos com origem em cada uma das onze classes sociais anali-

sadas. Tendo em vista que as tabelas com onze categorias de origem e de destino contêm muitas células (121), é muito difícil descrever todos os detalhes das chances agregadas de mobilidade. Estes grupos e as respectivas classes incluídas são: (1) trabalho não-manual urbano (soma das classes I e II, de profissionais e administradores, IIIa e IIIb, de trabalhadores não-manuais de rotina, e IVa e IVb, de pequenos proprietários); (2) trabalho manual urbano (soma das classes V, de técnicos e supervisores do trabalho manual, e VI e VIIa, de trabalhadores manuais qualificados e não-qualificados); (3) trabalho rural (soma das classes IVc, de pequenos empregadores rurais, e VIIb, de trabalhadores rurais).

Ao calcular os fluxos de saída para estes três grupos, verifica-se que praticamente não há mudanças entre 1973 e 1996. Neste período, 28% dos indivíduos com origem nas classes de trabalho não-manual urbano experimentaram mobilidade para as classes de trabalho manual urbano e apenas 5% foram para as classes de trabalho rural, o que significa que em torno de 68% permanecem nas classes de trabalho não-manual urbano. Dos filhos de trabalhadores manuais urbanos, 33% se moveram para as classes de trabalho não-manual urbano e apenas 5%, para o trabalho rural, o que significa que 62% permanecem em classes de trabalho manual urbano de uma geração para a outra. Em contraste com esta continuidade, de 1973 a 1996, nas chances de mobilidade de indivíduos com origens no trabalho não-manual e manual urbano, os indivíduos com origens nas classes de trabalho rural aumentaram suas chances de mobilidade entre 1973 e 1982. Em 1973, 38% das pessoas com origem nas classes rurais experimentaram mobilidade para o trabalho manual urbano, 13% para o trabalho não-manual urbano e 49% permaneceram nas classes de trabalho rural. A partir de 1982, 44% dos filhos de trabalhadores rurais experimentaram mobilidade para as classes de trabalho manual urbano e 19% para as classes de trabalho não-manual urbano, enquanto 37% permaneceram no trabalho rural de uma geração para a outra.

O que os dados revelam a grande continuidade entre 1973 e 1996. Ou seja, não há mudanças significativas nos padrões de mobilidade quando observados do ponto de vista destes índices de mobilidade absoluta. A única exceção é o declínio da imobilidade nas classes rurais entre

TABELA 2

Taxas de Mobilidade Total para Esquema com Sete Classes nos Anos 70

ESQUEMA CASMIN

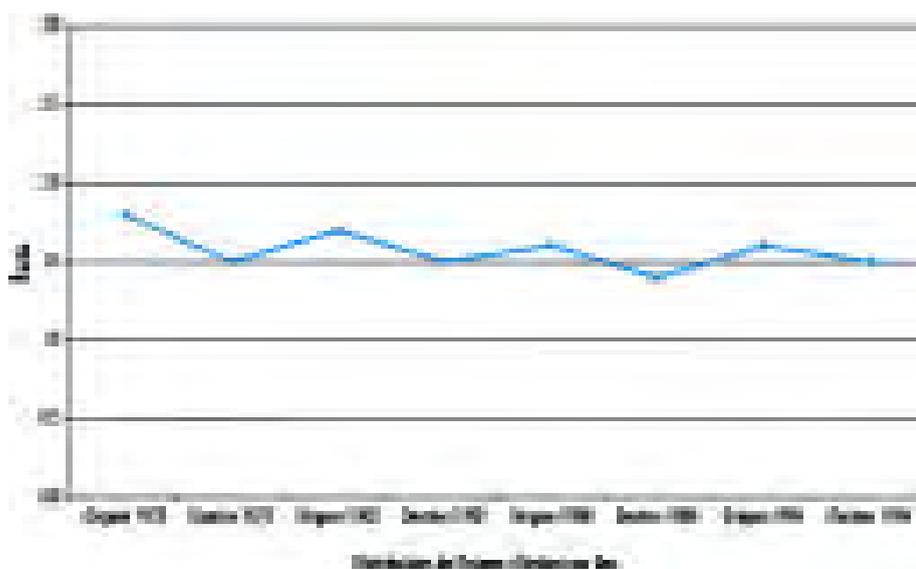
	MOBILIDADE TOTAL
Brasil	62
França	65
Inglaterra	65
Alemanha Ocidental	62
Hungria	76
Irlanda	58
Irlanda do Norte	63
Polônia	60
Escócia	64
Suécia	73
Estados Unidos	73
Austrália	70
Japão	73

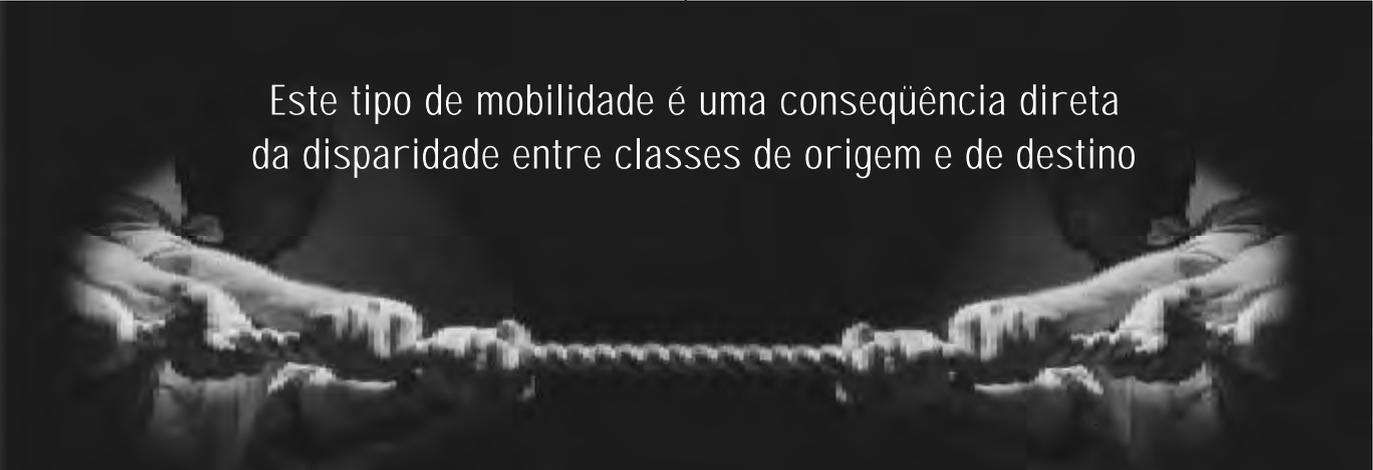
Fontes: Erickson e Goldthorpe (1993) e PNAD/IBGE 1973

GRÁFICO 6

Razão entre Trabalhadores Manuais e Não-manuais Urbanos

BRASIL, 1973 A 1996





Este tipo de mobilidade é uma consequência direta da disparidade entre classes de origem e de destino

1973 e 1982 (a imobilidade passou de 49% para 37%). Em outras palavras: não há mudanças significativas entre 1973 e 1996.

Isto não significa que as taxas absolutas de mobilidade indiquem que o Brasil é uma sociedade estática; ao contrário, há, como já disse, muita mobilidade devido à rápida urbanização e industrialização. Há um superávit de filhos de trabalhadores rurais, de forma que é possível encontrar um grande contingente deles em todas as classes sociais. Ao calcular a proporção de pessoas em cada uma das classes de destino que têm origem nas outras classes (o fluxo de entrada ou o percentual na direção das colunas das tabelas de mobilidade), verifica-se que pelo menos 20% dos membros de cada uma das classes sociais têm origem na classe de trabalhadores rurais (classe VIIb). A única exceção é a classe de profissionais e administradores de alto nível (classe I), que conta com apenas 10% dos seus membros com origem na classe de trabalhadores rurais (classe VIIb). A despeito do fato de estes números serem impressionantes, eles não indicam que a estrutura de classes brasileira é aberta, mas sim que há muita mobilidade estrutural no país. Este tipo de mobilidade é uma consequência direta da disparidade entre classes de origem e de destino, que força a mobilidade social.

Usando o modelo estatístico log-linear proposto por Sobel *et alii* (1985), verifica-se que a mobilidade estrutural é de tal forma que implica um grande número de indivíduos com origem nas classes rurais sendo distribuídos por todas as outras classes sociais de destino (Costa Ribeiro, 2002, cap. 4). Este tipo de mobilidade se dá em um contexto em que a associação estatística entre classes de origem e de destino é fortíssima. Há um enorme volume

de mobilidade estrutural sem que haja diminuição nas chances relativas de os filhos das classes privilegiadas continuarem nestas classes. Por exemplo: a mobilidade ascendente de filhos de trabalhadores rurais (classe VIIb) para a classe de profissionais e administradores de alto nível (classe I) não implica que as chances de os filhos de trabalhadores rurais chegarem à classe I sejam iguais às chances de os filhos de profissionais e administradores (classe I) permanecerem na classe de seus pais. De fato, o que ocorre, *grosso modo*, é que praticamente todos os filhos de profissionais e administradores de alto nível (classe I) seguem os passos de seus pais, ao mesmo tempo em que há um grande contingente de filhos de trabalhadores rurais (10%) que se tornam profissionais e administradores (classe I) e que a maioria dos trabalhadores rurais (mais de 90% deles) tem origem na classe de trabalhadores rurais. Em linguagem mais técnica: há muita mobilidade estrutural sem que haja diminuição significativa no grau de associação estatística entre origem e destino na classe VIIb, quando comparada com a classe I.

As análises sobre o agregado de oportunidades de mobilidade social (taxas absolutas) sugerem algumas conclusões interessantes. Primeiro, há muitas oportunidades de mobilidade devido ao rápido declínio do trabalho rural no curto período de uma geração (de pais para filhos). Muita gente experimentou mobilidade ascendente, embora a maior parte desta mobilidade ascendente seja de curta distância, ou seja, para a classe imediatamente superior à classe de origem. Segundo, o agregado de oportunidades de mobilidade social permanece praticamente inalterado entre 1973 e 1996, uma vez que até em 1996 se pode perceber o impacto da urbanização e industrializa-

ção nos padrões de mobilidade social no Brasil. Terceiro, a grande quantidade de oportunidades de mobilidade social é uma consequência da disparidade entre as distribuições de classes de origem e de destino, ou seja, é determinada pela mobilidade estrutural. Isto tudo é muito importante porque mostra que muita gente mudou de classe e melhorou de vida em relação a suas origens de classe. No entanto, ainda resta mais uma pergunta que devemos responder ao analisar as taxas absolutas de mobilidade social: será que essa enorme movimentação intergeracional de pessoas implicou uma mudança completa da estrutura de classes?

Neste aspecto, devo concordar com Wanderley Guilherme dos Santos, que no prefácio ao excelente livro sobre mobilidade social de Maria Celi Scalon (1999), afirmou com perspicácia: “O Brasil se fabrica em movimento inercial”. Realmente, este parece ser o caso, pois a estrutura de classes brasileira continua alocando um número extremamente alto de trabalhadores nas classes de trabalho manual qualificado e semi ou não-qualificado. Decerto, o declínio massivo do trabalho rural implicou uma melhora geral das condições de vida da população, uma vez que todos sabemos que a população rural no Brasil sempre foi muito pobre. No entanto, será que este declínio do trabalho rural mudou completamente as características estruturais do trabalho urbano? Os dados apresentados no Gráfico 6 nos mostram que há uma impressionante continuidade nas características estruturais do trabalho urbano.

O Gráfico 6 mostra que tanto na distribuição de origem de classe quanto na de destino de classe há, em todos os anos estudados, 1,5 vez mais trabalhadores manuais urbanos do que trabalhadores não-manuais urbanos. Apesar do declínio do trabalho rural, as bases da estrutura de classes urbana continuam extremamente semelhantes não só através dos anos, como também das gerações.

A aritmética da mobilidade social é complexa, mostra uma sociedade dinâmica com muita mobilidade social, mas, ao mesmo tempo, uma estrutura de classes resistente a mudanças. Esta aritmética torna-se ainda mais complexa quando o objetivo é responder às seguintes perguntas: Como se caracteriza o Brasil se comparamos as chances

que indivíduos com origens em classes diferentes têm de experimentar mobilidade para classes mais privilegiadas? Será que a desigualdade de oportunidades diminuiu entre 1973 e 1996?

DESIGUALDADE DE OPORTUNIDADES

Para analisar a variação das taxas relativas de mobilidade social, que definem o grau de desigualdade de oportunidades de mobilidade, é necessário lançar mão de modelos log-lineares relativamente complexos. O objetivo é verificar qual deles explica melhor a associação estatística entre origem e destino de classe em 1973, 1982, 1988 e 1996. De acordo com o modelo que se ajusta melhor aos dados é possível interpretar as características básicas da variação na desigualdade de oportunidades de mobilidade social no Brasil entre 1973 e 1996. As perguntas que proponho são as seguintes: A desigualdade de oportunidades diminuiu, aumentou ou permaneceu inalterada? Quais as características substantivas da variação ou não variação temporal da desigualdade de oportunidades?

O primeiro modelo utilizado é o de independência estatística, que testa a hipótese de que não há associação entre classes de origem e de destino em nenhum dos quatro anos estudados — não há desigualdade de oportunidades. O segundo é o modelo de associação constante, segundo o qual a associação entre classes de origem e de destino permanece inalterada ao longo dos quatro anos estudados. O terceiro modelo, que se chama log-multiplicativo para interação completa (Xie, 1992), testa a hipótese de que há variação temporal na força da associação entre origem e destino. De fato, este modelo indica se a associação, vista de um ponto de vista global, está diminuindo ou aumentando ao longo do tempo e contém um único termo (coeficiente) para descrever a força da associação entre origem e destino em cada uma das quatro tabelas de mobilidade. O quarto e último modelo que utilizo é conhecido como “*regression type model*” porque se assemelha a um modelo de regressão linear, já que ajusta diversas retas (que descrevem a variação temporal da associação) estimando os respectivos interceptos e inclinações (Goodman e Hout, 1998). Este último modelo, que é bastante complexo, em vez de fazer um teste global, possibilita analisar a variação temporal na força da associação para diversas combinações de classes de origem e de destino.

Portanto, em vez de estimar apenas um coeficiente para medir a variação temporal da força da associação entre origem e destino (como é o caso do modelo log-multiplicativo), estima diversos coeficientes. Apesar de complexo, o “*regression type model*” tem a vantagem de definir para quais combinações entre classes de origem e destino a força da associação diminuiu, aumentou ou permaneceu inalterada ao longo do tempo.

Dentre estes quatro modelos, são os dois últimos que melhor explicam a variação na força da associação entre origem e destino no período de 1973 a 1996. Segundo o modelo log-multiplicativo, há uma diminuição ao longo do tempo na força da associação entre origem e destino de classe — os coeficientes descrevendo a força da associação diminuem gradualmente: 0.548 em 1973, 0.504 em 1982, 0.483 em 1988 e 0.461 em 1996. Em outras palavras, o grau de desigualdade de oportunidades de mobilidade social, quando visto de um ponto de vista global, diminuiu entre 1973 e 1996. No entanto, ao se observar os coeficientes do “*regression type model*”, percebe-se que esta diminuição global está relacionada principalmente à variação da força da associação em partes da tabela de mobilidade que envolvem trabalhadores rurais (IVc e, principalmente, VIIb) e pequenos proprietários urbanos (IVa e, principalmente, IVb). Para todas as outras classes a força da associação estatística entre origem e destino permanece praticamente inalterada entre 1973 e 1996.

Sugiro a seguinte interpretação substantiva para os resultados estatísticos encontrados: a pequena diminuição na desigualdade de oportunidades observada entre 1973 e 1996 está ligada apenas ao declínio do trabalho rural e ao aumento do trabalho no setor informal urbano (concentrado, em grande parte, nas classes IVa e IVb). Todas as outras chances relativas de mobilidade social, envolvendo outras classes, permaneceram inalteradas entre 1973 e 1996.

A interpretação acima se baseia em evidências estatísticas, mas tem validade sociológica mais ampla. Todos sabemos que houve uma grande mudança na estrutura ocupacional e de classes brasileira devida ao declínio do trabalho rural. O declínio do trabalho rural tem forte impacto na sociedade brasileira e nas formas de desigual-

dades experimentadas pela população. Como nos ensina a longa tradição de estudos em ciências sociais no Brasil, a sociedade rural brasileira sempre foi marcada pela desigualdade e exploração dos trabalhadores (i.e. Nunes Leal, 1978 [1949]). Acho que ainda temos muito que investigar sobre as heranças que esta sociedade rural, que declinou rapidamente nas últimas décadas, deixou para a estrutura de desigualdades brasileira.

Minhas análises também sugerem que o crescimento do trabalho informal nos últimos anos tem impacto considerável na estrutura de oportunidades de mobilidade social no Brasil. Esta linha de argumentação deve ser explorada em análises futuras sobre as desigualdades no país. Há alguns estudos seguindo esta linha de análise (p. ex., Cardoso, 2000), mas as conseqüências das novas características dos mercados de trabalho mais flexíveis para os padrões de mobilidade e de desigualdade de oportunidades ainda são pouco conhecidas. De qualquer forma, parece ser verdade que a informalização do trabalho tem e continuará a ter fortes conseqüências para a estrutura de oportunidades no Brasil.

CONCLUSÕES

Neste artigo, procurei discutir uma idéia bastante geral sobre a relação entre classes e desigualdades sociais, por um lado, e responder algumas perguntas pontuais sobre classes sociais, condições de vida e oportunidades de mobilidade social, por outro. A idéia geral é que as bases das desigualdades sociais no Brasil estão na estrutura de classes, que, por sua vez, é fortemente marcada pela herança de uma sociedade rural extremamente injusta e desigual. Esta idéia é recorrente na literatura brasileira sobre estratificação social, mas há poucos estudos macrossociológicos e quantitativos relevantes para discuti-la. As perguntas pontuais que propus dizem respeito à variação temporal nas condições de vida (agregadas e relativas) e nas oportunidades de mobilidade social (agregadas e relativas) dos membros de onze classes sociais. Minhas respostas a estas perguntas pontuais podem ajudar a avaliar e discutir a hipótese geral.

As primeiras conclusões dizem respeito à variação temporal no agregado e na desigualdade de condições de vida entre onze classes sociais. As análises mostram que houve um grande aumento no acesso a condições de vida bá-

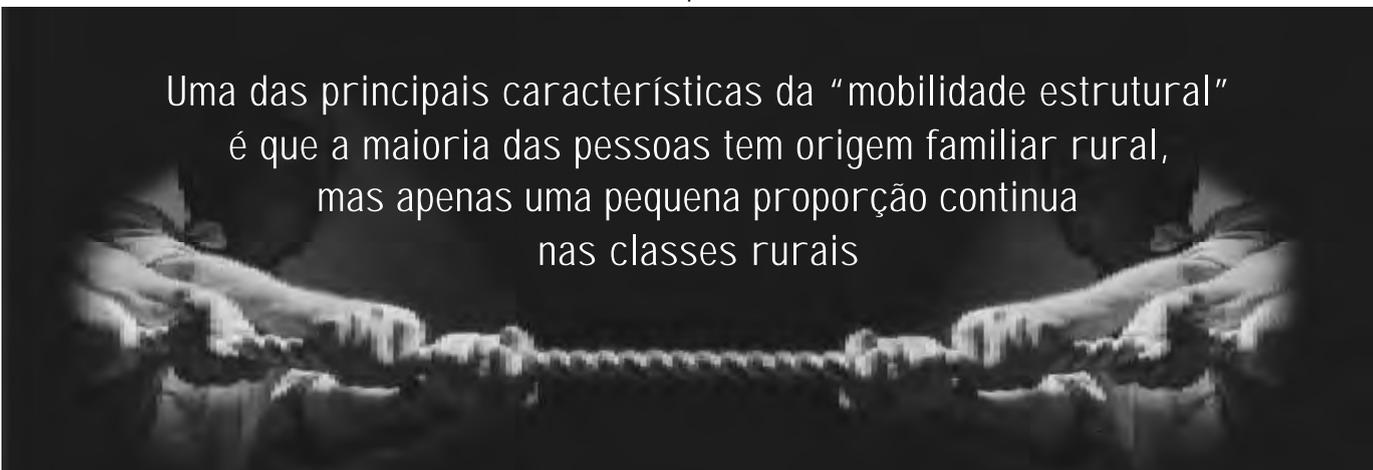
sicas (educação elementar e serviços de infra-estrutura) para as classes menos privilegiadas. Este aumento, que se deu principalmente entre 1973 e 1982, mas continuou até 1996, determinou uma diminuição nas desigualdades de classe em termos do acesso a condições básicas de vida. Em contraste com esta melhoria nas condições básicas de vida, verifiquei que não há mudanças no acesso à educação de terceiro grau e na desigualdade de renda entre classes sociais. O acesso à educação de terceiro grau permanece sendo muito mais freqüente para membros da classe de profissionais e administradores de alto nível (I) do que para membros de outras classes. Além disso, o percentual de membros da classe I com terceiro grau completo não aumentou significativamente entre 1973 e 1996. Enfim, a desigualdade de acesso à educação de terceiro grau continuou inalterada entre 1973 e 1996.

A mesma conclusão é válida para a desigualdade de renda, isto é, este tipo de desigualdade continuou alto e inalterado entre 1982 e 1996. Neste período, 20% da população total se encontrava nas quatro classes mais privilegiadas: profissionais e administradores de alto e baixo níveis (I e II), trabalhadores não-manuais de rotina de alto nível (IIIa) e “pequenos” proprietários empregadores (IVa). Estes 20% mais privilegiados ficaram com 50% de toda a renda disponível para as famílias brasileiras. Em contraste, os 20% da população que se encontravam na classe menos privilegiada de todas (trabalhadores rurais – VIIb) ficaram com apenas 8% da renda total entre 1982 e 1996. Não é difícil concluir que a desigualdade de renda familiar continuou altíssima ao longo dos anos.

As análises sobre condições de vida levam à seguinte conclusão: ao mesmo tempo em que há uma melhora no

agregado de condições básicas de vida, e uma consequente diminuição da desigualdade de condições, há uma continuidade tanto na proporção de pessoas com renda elevada e educação de terceiro grau, quanto na desigualdade de classes em termos de educação de terceiro grau e de renda familiar.

além de descrever a relação entre condições de vida e classes sociais, é analisada a variação temporal das oportunidades de mobilidade social. As análises revelam que há muitas oportunidades agregadas de mobilidade social no período de 1973 a 1996. O fato de o país ter se industrializado e se urbanizado com muita rapidez é claramente visível na disparidade entre as distribuições de classes de origem e de destino. A consequência mais evidente desta disparidade é que, em 1973, 1982, 1988 e 1996, um grande contingente de pessoas foi obrigado a encontrar posições distintas das posições de classe ocupadas por suas famílias de origens. Este tipo de mobilidade social determinado pela disparidade entre distribuições de origem e destino é normalmente chamado de “mobilidade estrutural”, pelo fato de ser determinada por mudanças longitudinais na estrutura de classes. Uma das principais características da “mobilidade estrutural” no Brasil é que a maioria das pessoas tem origem familiar rural, mas apenas uma pequena proporção continua nas classes rurais. Vários índices de mobilidade atestam não apenas o impacto da transição de uma sociedade predominantemente rural para outra majoritariamente urbana, como também a continuidade deste impacto entre 1973 e 1996. Por exemplo: há três vezes mais mobilidade ascendente do que descen-



Uma das principais características da “mobilidade estrutural”
é que a maioria das pessoas tem origem familiar rural,
mas apenas uma pequena proporção continua
nas classes rurais

dente, muito pouca imobilidade, e um grande contingente de trabalhadores com origens rurais em todas as classes de destino. As análises sobre o agregado de oportunidades de mobilidade social, ou as taxas absolutas de mobilidade, mostram que a sociedade brasileira é extremamente dinâmica, já que a maioria das pessoas experimentou mobilidade social em relação à sua origem.

Não obstante, estas mesmas análises mostram que a estrutura de classes permanece muito semelhante ao longo dos anos. Apesar de o declínio massivo do trabalho rural ter levado a uma melhora geral das condições de vida da população, minhas análises mostram que há uma impressionante continuidade nas características estruturais do trabalho urbano: tanto na distribuição de origem quanto na de destino de classe há, em todos os anos estudados, 1,5 vez mais trabalhadores manuais urbanos do que trabalhadores não-manuais urbanos. Ou seja, as bases da estrutura de classes urbana continuam extremamente semelhantes não só ao longo dos anos, como também através das gerações. Em suma, as análises sobre o agregado de oportunidades de mobilidade social revelam *uma sociedade dinâmica, com muita mobilidade social (muita "mobilidade estrutural")*, mas, ao mesmo tempo, *uma estrutura de classes com resistência a mudanças*.

Resistência à mudança também é um bom termo para definir o que ocorre com as desigualdades de oportunidade de mobilidade social entre 1973 e 1996. Inicialmente, quando ajustei o modelo log-multiplicativo às tabelas de mobilidade, pude observar que há uma pequena diminuição nas desigualdades de oportunidade entre 1973 e 1996. No entanto, ao utilizar um modelo estatístico log-linear mais sofisticado (*"regression type model"*), pude perceber que esta diminuição na desigualdade de oportunidades está associada a uma maior dificuldade relativa de experimentar mobilidade para as classes rurais (IVc e VIIb) e a uma menor dificuldade relativa de entrar nas classes de "pequenos" proprietários urbanos (IVa e IVb). Todas as outras comparações das chances de mobilidade entre outras classes sociais revelam que há continuidade na desigualdade de oportunidades, ou seja, a diminuição nas desigualdades de oportunidade está restrita a mudanças nas chances relativas de entrada no grupo de "pequenos" pro-

prietários urbanos (principalmente IVb) e nas classes rurais (IVc e VIIb). Estes resultados sugerem que *as mudanças na estrutura de desigualdades de oportunidade estão relacionadas à diminuição do trabalho rural e ao aumento do trabalho informal urbano*. São estes dois processos sociais, em conjunto, que estão refletidos nas mudanças na força da associação entre origem e destino de 1973 a 1996⁸.

As conclusões desta pesquisa confirmam a idéia de que "o Brasil se fabrica em movimento inercial". Apesar de ter havido muita mudança na estrutura de classes brasileira e conseqüentemente muita mobilidade social, as clivagens de classe que determinam desigualdades sociais e padrões de pobreza permanecem praticamente inalteradas. Como afirmei no início do artigo não há um paradoxo entre o fato de haver muita mobilidade e muita desigualdade e pobreza no Brasil.

Na realidade, os padrões de mobilidade social apenas movimentam pessoas dentro de uma estrutura de classes que permanece extremamente desigual tendo em vista que algo em torno de 65% da população continuam a desempenhar atividades de trabalho manual (rural ou urbano). Estes trabalhadores caracterizam-se por ter uma renda baixa, pouca ou nenhuma educação formal, e acesso limitado à alguns poucos serviços básicos. É verdade que a maioria destes trabalhadores de baixa renda se encontra nos grandes centros urbanos e não nas áreas rurais como seus pais. Nas cidades há mais oportunidades, mas diversos outros problemas também surgem. A vida nas favelas e bairros proletários não é nada fácil. Violência, falta de empregos e de serviços de infra-estrutura urbana são problemas recorrentes na vida desta população.

Do outro lado da estrutura de classes há um grupo de famílias que vive com relativa afluência. Este grupo que inclui algo em torno de 10% da população tem renda relativamente alta, acesso à educação de terceiro grau e padrões de consumo de bens e serviços sofisticados. Apesar de haver muita mobilidade o percentual de famílias vivendo neste grupo mais privilegiado não aumenta ao longo do tempo. É verdade que o número absoluto de pessoas nestas classes relativamente abastadas aumenta, tendo em vista que a população aumenta ano a ano. Parece que este aumento do número absoluto é o suficiente para man-

ter uma economia com bens e serviços belgas. Mas não devemos esquecer que a massa indiana também continua a crescer em números absolutos e parece praticamente estagnada em termos percentuais.

Entre estas duas pontas da estrutura de classes há uma massa de pessoas (algo em torno de 25% dos trabalhadores) lutando para melhorar de vida ou pelo menos garantir a seus filhos uma chance de subir ao invés de descer na estrutura de classes. Estas classes médias se encontram numa encruzilhada onde há poucas chances de ascensão e o eterno medo de cair nas malhas do trabalho desqualificado.

Dentro de toda esta estrutura de classes resistente a mudanças há um fator que não é nada animador: as oportunidades de mobilidade social são extremamente mal distribuídas. Os filhos das classes privilegiadas têm quase certeza que permaneceram por lá. Portanto, a competição pelas novas vagas, que surgem nestas classes privilegia-

das, é muito grande. Em outras palavras, os filhos das classes altas têm centenas de vezes mais chances de chegar ao topo do que os filhos das classes baixas. Por exemplo: o filho de um profissional liberal tem mil vezes mais chances de se tornar um profissional do que o filho de um trabalhador manual tem de chegar a desempenhar esta atividade profissional. A desigualdade de oportunidades de mobilidade social no Brasil talvez seja a mais alta já registrada em pesquisas sobre mobilidade social em países industrializados.

Tudo isto significa que a distância entre as classes no Brasil continua enorme e que nossa estrutura social é extremamente rígida. Quebrar este movimento inercial é tarefa complexa. Mesmo que consigamos mudar a aceleração temos que estar conscientes de que mudar os rumos desta história ainda vai nos custar, no mínimo, algumas décadas.

e - m a i l : c a r l o s c r @ u e r j . b r

NOTAS

1. Tendo em vista que grandes proprietários (industriais, empresários e fazendeiros) não são adequadamente representados em pesquisas por amostragem nacional por representarem um número ínfimo da população total do país, não há como incluí-los nas análises de mobilidade social ao nível nacional. Estes grandes proprietários não fazem parte das análises a seguir.

2. Para discussões e análises sobre padrão e qualidade de vida veja Albuquerque e Villela (1993).

3. Veja o segundo capítulo de minha tese de doutorado (Costa Ribeiro, 2002, cap. 2 – Social Classes and Life Chances) para análises mais detalhadas.

4. Sobre este ponto veja, por exemplo, Bourdieu e Passeron (1977), Bowles e Gintis (1976), Collins (1974), Becker (1993 [1964]) e Gambetta (1987).

5. Também seria interessante procurar respostas a estas perguntas comparando o caso do Brasil com, por exemplo, os de Israel

(Yaish, 2000) e da Hungria (Szélenyi, 1998), países que passaram por industrialização recente.

6. A origem de classe é representada pela classe dos pais. Por causa de fatores de fertilidade diferencial e pelo fato de não termos uma amostra de pais, mas apenas dos filhos, não é correto falar em geração dos pais. A distribuição de origem não constitui uma geração paterna. Para uma discussão sobre esta questão veja Duncan (1966) e Stinchcombe (1978; 1979).

7. Para uma explicação mais detalhada de como foram calculados estes índices veja Costa Ribeiro (2002).

8. A mudança na associação entre variáveis não deve ser vista como um simples reflexo de mudanças em causalidades sociais subjacentes. Os modelos estatísticos não levam diretamente a uma descrição das causalidades, que só podem ser inferidas a partir de interpretações sociológicas que envolvam alguma forma de teoria da ação. Sobre a relação entre causalidade, modelos estatísticos e interpretações sociológicas veja Shafer (1996), Sobel (1995) e Goldthorpe (2000).