



DD

Desenvolvimento em Debate

v.8, n.1
2020

D Desenvolvimento em **D**ebate

v.8, n.1, 2020

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ

Desenvolvimento em Debate é uma revista indexada de publicação periódica editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socio-econômico. Ênfase é dada a trabalhos que analisam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a trabalhos que analisam casos nacionais ou com perspectiva comparada, em particular de países da América Latina. Para tal fim, **Desenvolvimento em Debate** é publicada três vezes por ano e aceita trabalhos em português, espanhol e inglês. Pelo menos um dos autores deve ter titulação mínima de mestre.

ISSN: 2176-9257 (Online)

Frequência: 3 números por ano

Coordenação INCT/PPED

Renato Boschi
Ana Célia Castro

Editor-Chefe

Flavio A. Gaitán (UNILA/INCT-PPED)

Editora Associada

Roberta Rodrigues Marques da Silva (UFF/INCT-PPED)

Editores de seção

Andrea Ribeiro (UFF/INCT-PPED)
Carlos Eduardo Santos Pinho (UNISINOS/INCT-PPED)
Rafael Shoenman de Moura (INCT-PPED)

Comitê editorial

Ana Célia Castro (IE-UFRJ) Charles Pesanha (UFRJ)
Renato Boschi (IESP-UERJ)
Ignácio Godinho Delgado (UFJF)
Maria Antonieta Leopoldi (UFF)

Conselho editorial

Adel Selmi (INRA, France)
Alexandre d'Avignon (UFRJ)
Antonio Márcio Buainain (Unicamp)
Bhaven Sampat (Columbia University, USA)
Benjamin Coriat (Université de Paris XIII, France)
Carlos Eduardo Young (UFRJ)
Carlos Morel (Fiocruz)
Celina Souza (UFBA)
Charles Pessanha (UFRJ)
Cristina Possas (UFRJ)
Diego Sanchez Anchocha (University of Oxford, UK)
Eduardo Condé (UFJF)
Erik Reinert (University of Oslo, Norway)
Eli Diniz (UFRJ)
Estela Neves (UFRJ)

Giovanni Dosi (Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, Italy)
Ha-Joon Chang (University of Cambridge, UK)
João Alberto de Negri (IPEA)
Jorge Ávila (INPI)
Lionelo Punzo (Universidade de Siena, Italy)
Mario Possas (UFRJ)
Marta Irving (UFRJ)
Peter Evans (University of California, Berkeley, USA)
Peter May (UFRJ)
Renato Boschi (IESP)
Sérgio Salles (Unicamp)
Shulin Gu (University of Beijing, China)
Valéria da Vinha (UFRJ)
Victor Ranieri (USP)

Contato: revdesenvolvimentoemdebate@gmail.com

Acesse nosso site : <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>

Desenvolvimento em Debate / Ana Célia Castro, Renato Boschi (Coordenadores)

Rio de Janeiro, volume 8, numero 1, 2020

213p.

1. Desenvolvimento 2. Estado 3. Políticas Públicas 4. Variedades do Capitalismo. 5. BIC

ISSN 2176-9257

Sumário

Carta do Editor Flavio Gaitán	5
A formação do complexo florestal celulósico brasileiro Sílvia Lima de Aquino	11
O liberal-desenvolvimentismo da FIESP nos governos do PT: a construção pragmática de uma agenda político-econômica Francisco José Mendes Duarte	35
A Embrapa e a formação de seus pesquisadores: objetivo, processo e perfil alcançado Alex A. Mengel	65
Direitos trabalhistas no Brasil: contendas teóricas sobre o significado da sua criação e do seu papel social Wallace Moraes	91
Avaliação da aderência do modelo regulatório brasileiro no segmento de exploração e produção da Indústria de óleo e gás às "boas práticas" apontadas na literatura econômica Rodrigo Mendes Gandra e Helder Queiroz Pinto Junior	121
Participación y empoderamiento de las mujeres en las cooperativas: un estudio sobre la participación de mujeres en cooperativas de la agricultura familiar en Brasil Sílvia A. Zimmermann, Marcos de Oliveira Garcias e Dirceu Basso	145
Gobierno abierto: análisis de websites de datos abiertos gubernamentales en Argentina, Brasil y Paraguay María Alejandra Nicolás e Claudia Kelly Mamani Catachura	163
Qualidade das notícias em ciência e medicina: a imprensa na medicina regenerativa no Brasil Liliana Acero	195

Carta do Editor

Este número da *Desenvolvimento em Debate* apresenta uma série de artigos que analisam diferentes políticas setoriais. O artigo que abre o volume, *A formação do complexo florestal celulósico brasileiro*, indaga as condições que favoreceram a utilização do eucalipto como matéria-prima principal para a indústria de papel e celulose no Brasil, processo que representou uma guinada na indústria brasileira deste segmento. A autora afirma que o setor se transformou de um conjunto de pequenas fábricas em um complexo agroindustrial, com uma cadeia produtiva articulada, capaz de produzir a sua matéria-prima, antes, majoritariamente importada. Aquino afirma que o fator responsável da expansão do setor foi a “(...) articulação entre interesses agrários e industriais, mediados pelo Estado, que esteve e se mantém vinculado ao mesmo, ora como orquestrador de interesses; ora como investidor; e por vezes como promotor de políticas públicas”. Para fundamentar a reflexão, realizou-se pesquisa bibliográfica e análise de documentos relacionados ao aparato legal destinado ao setor no Brasil.

Na sequência, Francisco José Mendes Duarte, autor do artigo *O liberal desenvolvimentismo da FIESP nos governos do PT: a construção pragmática de uma agenda político-econômica* analisa a agenda política e econômica da Federação de Indústrias do Estado de São Paulo tomando como ponto de partida “(...) a luta em torno do contestável impeachment de Dilma Rousseff” e o posicionamento durante o governo Témer. Duarte mostra que a Fiesp passou de apoiar algumas das medidas econômicas do governo de Rousseff, por entender que estas poderiam reverter as elevadas taxas de juros e a apreciação cambial que reduziām a competitividade da indústria, a apoiar o programa *Uma Ponte para o Futuro* como oportunidade para avançar com grandes reformas liberais. Assim, o artigo adota como hipótese que o empresário industrial busca construir alianças para promover uma agenda de desenvolvimento, “(...) mas não hesita em rompê-las, com certa autonomia e enorme pragmatismo, diante dos constrangimentos políticos e econômicos que se impõem ao Brasil”.

A seguir, o artigo *A Embrapa e a formação de seus pesquisadores: objetivo, processo e perfil alcançado*, de Alex Mengel estuda o papel da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária como um fator decisivo para a estruturação da pesquisa agropecuária no Brasil, a partir dos anos 1970, e a importância do quadro de pesquisadores da organização, com “(...) elemento fundamental para a explicação de sua trajetória institucional”. Para isso, o artigo se debruça no processo que gerou a criação da Embrapa e sua posterior

consolidação, assim como no impacto da formação do quadro profissional da empresa. Mengel utiliza entrevistas com atores estratégicos para demonstrar a intenção dos idealizadores e dirigentes da Embrapa, de modificar a formação acadêmica dos pesquisadores com o intuito de atingir os objetivos pensados para a empresa. Assim, a política de seleção e formação da Embrapa foi pensada de modo a “(...) garantir que seus profissionais tivessem valores semelhantes, que falassem a mesma linguagem, que entendessem a agricultura e a realidade brasileira da mesma maneira e, assim, que concordassem em atuar no mesmo sentido”.

No quarto artigo do volume, Wallace Moraes e Luciana Simas, autores do artigo *Direitos trabalhistas no Brasil: contendas teóricas sobre o significado da sua criação e do seu papel social* apresentam uma análise teórica acerca do significado da intervenção do Estado na criação dos direitos trabalhistas no Brasil, visando analisar “(...) como parte da literatura das Ciências Sociais interpreta as leis do trabalho e o seu papel”. Baseada numa pesquisa bibliográfica, os autores identificam diferentes correntes teóricas, analisando especificamente as escolas que denominam de liberal, social-democrata e populista. A pesquisa analisa detalhadamente os elementos negligenciados pela literatura dessas escolas, que acaba deixando de lado o papel da ação coletiva dos próprios trabalhadores. Frente a essa postura teórico-metodológica, Moraes e Simas defendem o “resgate” da importância da ação coletiva dos trabalhadores, por meio de suas ações diretas, para conquista de direitos, devolvendo a eles o protagonismo.

A seguir, no artigo *Avaliação da aderência do modelo regulatório brasileiro no segmento de exploração e produção da Indústria de óleo e gás às “boas práticas” apontadas na literatura econômica*, Rodrigo Mendes Gandra e Helder Queiroz Pinto Junior apresentam uma análise do segmento de exploração produção focando em que medida se adequa o marco regulatório do setor no Brasil às boas práticas salientadas pela literatura econômica sobre regulação. Para isso, os autores avaliam o marco regulatório em dois períodos de tempo: a ratificação da Lei do Petróleo de 1997, que criou a Agência Nacional do Petróleo e os contratos de concessão e o momento posterior às reformas de 2009 e 2010 com a promoção dos contratos de partilha da produção, a criação da Pré-Sal Petróleo e mudanças de atribuições da Agência Nacional do Petróleo e do Conselho Nacional de Política Energética. Os autores concluem que NP e do CNPE. Os autores salientam que criou-se “um ambiente regulatório onde coexiste duas modalidades de contratação e sobreposição de atribuições”, o que “aumenta a complexidade, eleva a avaliação de riscos das empresas interessadas e aumenta o risco de falhas de coordenação dos órgãos governamentais”.

Silvia Zimmermann, Marcos de Oliveira Garcias & Dirceu Basso, autores do artigo *Participación y empoderamiento de las mujeres en las cooperativas: un estudio sobre la participación de mujeres en cooperativas de la agricultura familiar en Brasil* apresentam uma análise da prática cooperativa focando, particularmente, na compreensão da participação das mulheres nas práticas cooperativas. Utilizando um conjunto de entrevistas a mulheres de diferentes cooperativas, os autores visam compreender as motivações e limitações da participação feminina, com o intuito de entender que pojetos ou políticas podem contribuir para uma maior participação das mulheres. Os autores afirmam que as mulheres participam das cooperativas. No entanto, a percepção da participação acaba se reforçando no momento de participação mais ativa na produção ou serviço com o qual participam na rede da cooperativa. O artigo conclui no sentido de maior capacitação e visibilidade de questão de gênero nas cooperativas, elemento que deve ser, também, capturado pelas pesquisas.

A seguir, María Alejandra Nicolás & Claudia Kelly Mamani Catachura, autoras do artigo *Gobierno abierto: análisis de websites de datos abiertos gubernamentales en Argentina, Brasil y Paraguay*, analisam a capacidade dos governos para avançar com políticas e programas de dados abertos como parte da ampliação de acesso à informação por parte dos cidadãos. Produto de uma pesquisa documental nos sitios web de dados abertos dos governos do Brasil, da Argentina e do Paraguai, as autoras demonstram que os três países contam com legislação federal que regula a política. No entanto, há heterogeneidade no avanço da política analisada e persistem obstáculos relacionados com a informação e acesso.

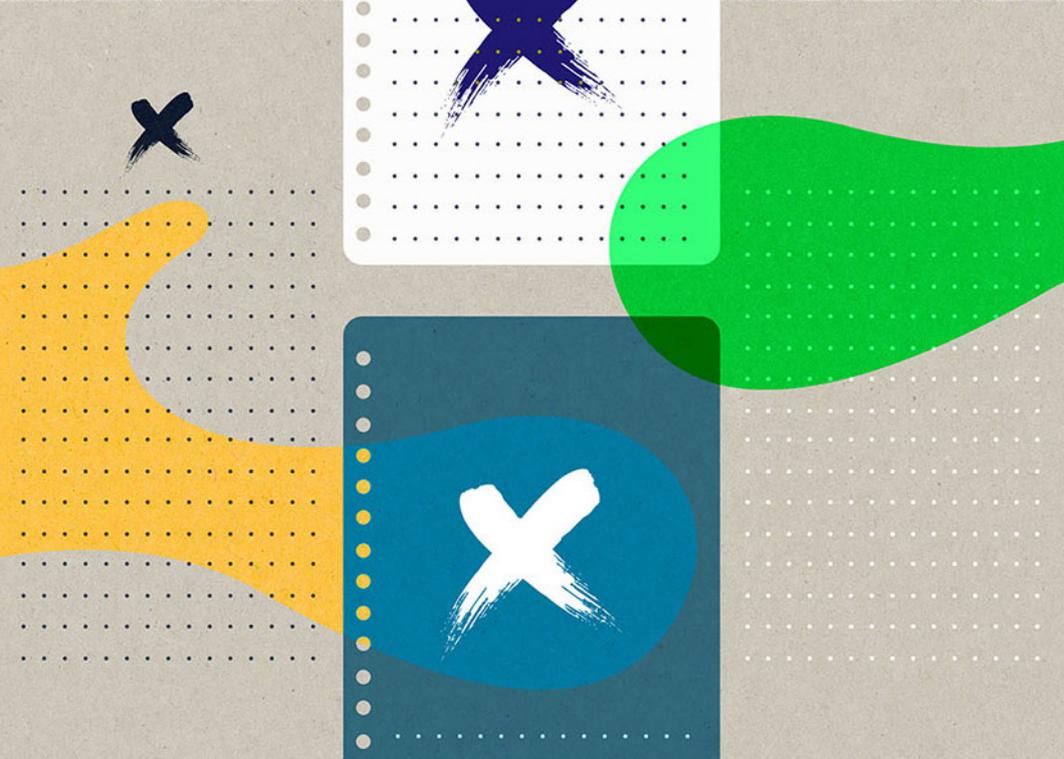
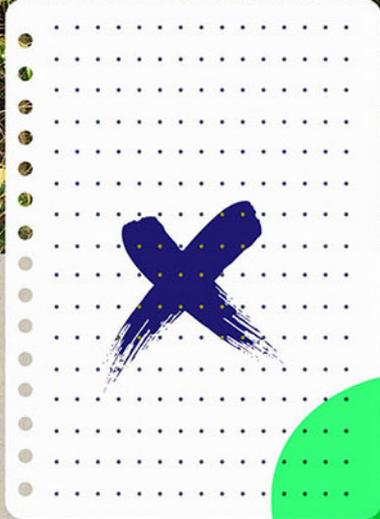
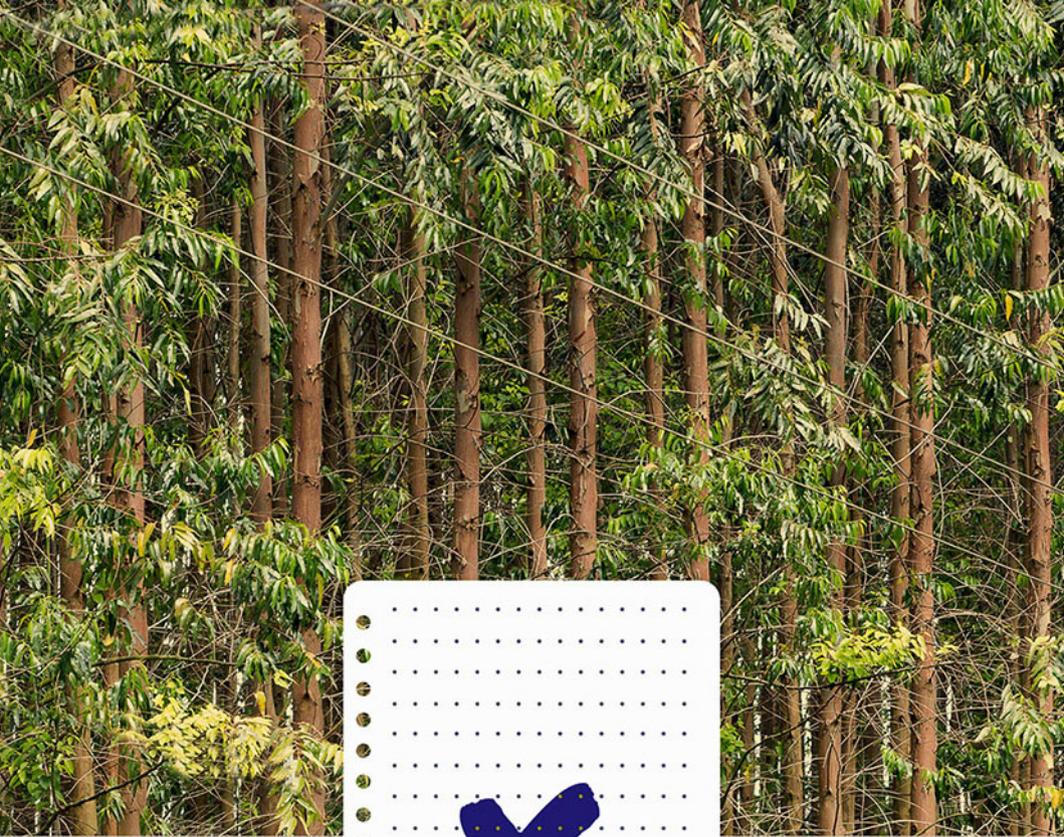
No artigo que fecha o volume, *Qualidade das notícias em ciência e medicina: a imprensa na medicina regenerativa no Brasil*, Liliana Acero discute a qualidade dos relatos recentes da imprensa na área de medicina regenerativa. Aplicando a aproximação teórica da Ciência, Tecnologia e Sociedade e o estudo sociológico qualitativo dos enquadramentos, a pesquisa visa compreender o impacto da imprensa na saúde coletiva. Acero afirma que, dentro de uma escassez geral de matérias, “(...) salientam-se dois enquadramentos principais: o científico e o social, que refletem deficiências nas histórias, um otimismo exagerado no progresso nacional e sua legitimação em fontes internacionais”. Em sua opinião, tal situação contribui a induzir vieses no entendimento público e o desenvolvimento de falsas expectativas sobre as terapias celulares.

Flavio Gaitán
Editor-chefe

D Desenvolvimento em Debate

ARTIGOS

D Desenvolvimento em Debate



A formação do complexo florestal celulósico brasileiro

The formation of the Brazilian cellulosic forest complex

Silvia Lima de Aquino*

Resumo

O artigo analisa o surgimento da indústria de papel e celulose e a consolidação do complexo celulósico florestal no Brasil. Com este intuito examina o modo pelo qual o setor se transformou de um conjunto de pequenas fábricas em um complexo agroindustrial, com uma cadeia produtiva articulada. Entende-se que a consolidação do referido complexo teve como fator central a articulação entre interesses agrários e industriais, mediados pelo Estado, que esteve e se mantém vinculado ao mesmo, ora como orquestrador de interesses; ora como investidor; e por vezes como promotor de políticas públicas. Para fundamentar a reflexão realizou-se pesquisa bibliográfica e análise de documentos relacionados ao aparato legal destinado ao setor no Brasil. Conclui-se que o uso do eucalipto e da celulose de fibra curta na fabricação de papéis, nos anos 1950, provocou uma guinada na indústria brasileira do setor, até então, muito rudimentar. Esta passou a fabricar sua matéria-prima, antes, majoritariamente, importada. Devido às condições favoráveis a eucalipto cultura e em virtude do importante papel do Estado na concessão de incentivos fiscais, por meio de legislações, planos de desenvolvimento e políticas públicas destinados não só a introdução dos plantios e a fabricação de papéis, mas, também a produção de celulose, o Brasil se tornou um dos maiores fabricantes de celulose de fibra curta do mundo.

Palavras-chave: Eucalipto; celulose; complexo florestal celulósico; Estado.

Abstract

This article analyses the emergence of the pulp and paper industry and the consolidation of the forest cellulosic complex in Brazil. To this end the article investigates how this sector that was once a set of small plants has become an agro-industrial complex with an articulated production chain. We understand that the consolidation of this complex has as its central factor the relationship between agrarian and industrial interests, mediated by the State linked to it, sometimes as an orchestrator of interests; in others as an investor; or as a promoter of public policies. We base this reflection on bibliographic research and analysis of documents related to the legal apparatus elaborated for the sector in Brazil. The paper concludes that the use of eucalyptus and short fiber pulp in papermaking in the 1950s caused a major change in the very rudimentary Brazilian papermaking industry. This sector began to manufacture its raw material, before mostly imported. Due to favourable conditions for eucalyptus cultivation and because of the important role of the state in granting tax incentives, materialized in a considerable body of legislation, public policy and development plans, for introduction of plantations and manufacturing paper, as well for the production of export pulp, Brazil has become one of the largest producers of short fiber pulp in the world.

Keywords: *Eucalyptus; cellulose; cellulosic forest complex, State*

* Doutora em Ciências Sociais; Mestra em Ciências Sociais; Especialista em Literatura, Memória Cultural e Sociedade; Bacharel em Ciências Sociais; Licenciada em Geografia. Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/ Campus Litoral Norte/ Departamento Interdisciplinar no Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, no Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia e no Bacharelado em Desenvolvimento Regional. <https://orcid.org/0000-0002-7782-4345>. E-mail: silvia.aquino@ufrgs.br

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmv.1.001>

INTRODUÇÃO

O artigo origina-se da tese de doutorado denominada “Sobre agricultores, cultivo de eucalipto e estratégias agroindustriais: Resistir e adaptar-se ao sistema de produção integrada” e tem como objetivo central analisar como se deu o surgimento e a consolidação do complexo celulósico florestal no Brasil. Com o intuito de diferenciar a conformação atual deste segmento agroindustrial daquela existente em seu início, o trabalho utilizará a noção de “complexo florestal celulósico”. Tal diferenciação se explica porque – apesar da primeira fábrica de papel ter sido instalada no país em 1852 – até os anos 1950 este segmento era composto apenas por pequenas plantas produtoras de papel, por meio de celulose importada e por uma quantidade ínfima de produção de celulose. Somente a partir de meados de 1950, por meio dos primeiros grandes incentivos concedidos pelo governo federal, é que esta indústria começa a despontar e a experimentar um processo de transformação onde passa a produzir sua própria matéria-prima (FAILLACE, 1996; LOPES & CONTADOR, 1998).

Diferenciar estas etapas da constituição da indústria de celulose e papel no Brasil é fundamental para entender: (1) os rumos tomados pelo setor desde o seu surgimento até o período mais recente; (2) o papel do Estado neste processo; (3) a maneira com a qual este segmento transformou-se – de um conjunto de pequenas fábricas relativamente desorganizadas – em um setor industrial importante, com uma cadeia produtiva articulada e com propriedade de grandes extensões de terras; (4) seus impactos e interferências no meio rural de várias regiões do país. Ao mesmo tempo, tal diferenciação permitirá compreender o papel deste segmento como parte do processo de industrialização do país e de modernização de sua agricultura.

O termo “complexo florestal celulósico”, elaborado por Faillace (1996), denota duas fases na atividade agroindustrial produtora de papel e celulose no Brasil. A primeira relaciona-se ao nascimento e estruturação da indústria de papel no país, sob o predomínio do capital nacional, tal fase é compreendida entre 1891 a 1960. A segunda fase refere-se à consolidação do complexo florestal e compreende o período que vai de 1960 a 1991. Tal processo desdobra-se a partir da articulação entre interesses agrários (atividade florestal) e industriais, mediados pelo Estado, por intermédio da implementação de políticas públicas. Na perspectiva do autor “(...) o complexo florestal pode ser entendido como o espaço no qual se orquestram os interesses privados e se elaboram e executam as políticas públicas” (SOTO, 1992, p. 179). Faillace (1996) acrescenta ao termo “complexo florestal” a palavra “celulósico”, de modo a evidenciar, que em sua abordagem, há uma preocupação central com o segmento agroindustrial produtor de papel e celulose.

Pedreira (2008) faz uma ressalva que, de certo modo, se complementa a observação de Soto (1992), a respeito do complexo florestal. Enquanto este autor fala de duas principais fases na atividade agroindustrial produtora de papel e celulose, Pedreira (2008) divide a atividade florestal no Brasil – que é fundamental na produção de matéria-prima para este segmento industrial – em duas fases. A primeira vai do descobrimento do país até 1965, e é caracterizada, inicialmente, pelo extrativismo nômade e, posteriormente, pelas primeiras experiências de plantios florestais homogêneos. A segunda fase se inicia em 1966 e vai até os dias de hoje e, segundo a autora, pode ser caracterizada pelo crescimento, intensificação e consolidação da articulação entre atividade industrial e atividade florestal, bem como pela larga ampliação do monocultivo de árvores exóticas, em especial no período de vigência dos incentivos fiscais para o segmento, que se deu entre 1966 e 1988.

Assinaladas as devidas especificidades, de forma geral, estes autores entendem o segmento industrial produtor de papel e celulose de maneira mais ampla. Desta maneira, explicam que a opção pela noção “complexo” indica a necessidade de considerar, além das atividades técnico-econômicas, a articulação existente entre os interesses privados e estatais. Assim, destacam que o Estado brasileiro esteve e se mantém vinculado ao complexo florestal celulósico, ora como orquestrador de interesses; por vezes como investidor; ou então na condição de promotor de políticas públicas. Tal relação entre Estado e setor privado teve grande relevância para tornar esta indústria competitiva no mercado mundial.

Como este trabalho funda-se, em certa medida, em uma descrição histórica, utiliza como ferramentas metodológicas as estratégias de revisão bibliográfica (VOLPATO, 2007) e pesquisa documental, assim, entende documentos como q “evidências físicas, peças produzidas não especificamente para o propósito da pesquisa, mas, disponíveis para serem exploradas pelo investigador” (MAY, 200, p.205).

Ressalta-se que o artigo divide-se em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte são abordados os caminhos que levaram a introdução do cultivo de eucalipto no Brasil. Na seção seguinte, analisam-se as condições que favoreceram a consolidação do eucalipto como matéria-prima principal para a indústria fabricante de papel e celulose. Na terceira parte examinam-se os fatores responsáveis pela integração entre o cultivo de árvores exóticas e agroindústrias, cujo resultado foi a conformação do complexo florestal celulósico propriamente dito, destacando o papel do Estado, sobretudo a partir da criação de políticas públicas direcionadas ao referido segmento. Por fim, retoma-se, ainda que de maneira breve, nas considerações finais, os principais pontos debatidos

A INTRODUÇÃO DO EUCALIPTO NO BRASIL E O SURGIMENTO DO PRIMEIRO MARCO LEGAL PARA FLORESTAS

As primeiras mudas de eucalipto foram introduzidas no Brasil, entre 1824 e 1829, no Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Desde as primeiras décadas do século XIX até o início do século XX o eucalipto se disseminou pelo Brasil como uma curiosidade, como um elemento decorativo, como quebra vento, pelas suas possíveis propriedades sanitárias ou ainda pelo seu aroma característico (ANDRADE, 1961). A possibilidade de utilização das espécies em uma função econômica passou a existir no início do século XX, quando a Companhia Paulista de Estradas de Ferro – CPEF buscava uma espécie para atenuar uma possível escassez futura de matéria-prima para a produção de dormentes e carvão. Desta maneira a empresa criou um departamento de serviço florestal e contratou o engenheiro agrônomo Edmundo Navarro de Andrade como diretor, com a função de encontrar espécies que conseguissem se adaptar ao ambiente local (MARTINI, 2004; FANZERES *et al.*, 2005).

Com este intuito, entre 1904 e 1909, Andrade realizou muitas comparações entre o eucalipto e diversas outras espécies arbóreas, dentre elas a peroba (*Aspidospermopolynceuron*), Cabreúva (*Myrocarpusfrondosus*), jequitibá (*Carinianalegali*), jacarandá paulista (*Machaeriumvillosum*) e pinheiro-do-paraná (*Araucariaangustifolia*). Nestas pesquisas o eucalipto (*Eucalyptus*) destacou-se como a mais produtiva e foi escolhido como matéria-prima para a confecção de dormentes para CPEF, no ano de 1908. A partir de 1909 a CPEF adquiriu terras, criou diversos hortos e iniciou o cultivo de eucalipto em escala comercial (MORA & GARCIA, 2000). A experiência com o cultivo de eucalipto conduzida por Edmundo Navarro de Andrade marcou o início da silvicultura no Brasil (DIAS, 2007).

Além de cultivar eucaliptos para a produção de dormentes, a CPEF passou a comercializar a madeira provinda desta espécie para a construção civil. Para tanto, adquiriu terras às margens das ferrovias. Ao mesmo tempo, incentivou o cultivo de eucalipto em propriedades particulares próximas às ferrovias e auxiliou diversas pessoas no país, interessadas em cultivar a espécie. Fornecia publicações, orientações ou ainda facilitava aquisição de sementes de eucalipto, que eram vendidas a preços reduzidos (MARTINI, 2004).

Quando em 1919, a CPEF iniciou o plano de eletrificação de parte de suas linhas, passou a utilizar o eucalipto na fabricação dos postes e moirões. Ademais, após testes de calorimetria o eucalipto passou também a ser utilizado como lenha para as caldeiras das locomotivas cujas linhas não eram eletrificadas (MARTINI, 2004). Depois da experiência da CPEF

a indústria siderúrgica também começou a cultivar grandes extensões de terra com eucalipto, para abastecer seus fornos, a exemplo da empresa Belgo-Mineira, em Minas Gerais (QUEIROZ & BARICHELO, 2008).

De acordo com Dias (2007), a CPEF estava interessada em ingressar no mercado de fabricação de papel no futuro. Por isso, estimulou as pesquisas de Andrade a respeito das possibilidades de utilização do eucalipto na produção de celulose destinada a este segmento industrial. Deste modo, em 1925 o pesquisador viajou aos Estados Unidos para testar a utilização do eucalipto na fabricação de celulose. A experiência foi bem sucedida, pois, o pesquisador conseguiu produzir celulose de eucalipto por meios mecânicos.

A partir dos anos 1930, devido à crescente importância da silvicultura para a produção industrial, bem como, em virtude da crescente área cultivada com eucalipto, emerge no Brasil um longo debate entre conservacionistas e desenvolvimentistas em relação à necessidade de criação de um código florestal no país. Os primeiros denunciavam o processo de desmatamento ocorrido nas florestas nativas brasileiras em razão do modelo de desenvolvimento adotado pelo país e defendiam a necessidade de sua proteção. O segundo grupo salientava a necessidade de modernização do país, através de um amplo processo de industrialização, e via os danos ambientais decorridos desse processo como inerentes e inevitáveis (DIAS, 2007). Os movimentos conservacionistas lutavam pela “(...) necessidade de reorganização da exploração florestal no Brasil, e estabeleceram importantes referenciais para a construção de uma nova política ambiental” (MEDEIROS, 2006, p.50). Tais movimentos pressionavam o poder público para a criação de um instrumento legal de proteção à natureza.

Como resultado desta disputa, apesar das incisivas críticas de diversos setores, a exemplo da CPEF, o primeiro Código Florestal Brasileiro foi instituído no governo Getúlio Vargas, pelo Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934, sendo o Instituto Nacional do Pinho (INP) o órgão encarregado, posteriormente, de fazer cumprir suas deliberações (BACHA, 2004). Tal código, juntamente com a Constituição Federal de 1934 consolidaram algumas das aspirações conservacionistas. Segundo Medeiros (2006) o Código Florestal de 1934:

(...) Definiu objetivamente as bases para a proteção territorial dos principais ecossistemas florestais e demais formas de vegetação naturais do país. Ele tinha como principais objetivos legitimar a ação dos serviços florestais, em franca implementação em alguns estados brasileiros desde o final do século XIX, além de regularizar a exploração do recurso madeireiro, estabelecendo as bases para sua proteção. (...) Ele declarava de “interesse comum a todos os habitantes do país” o conjunto das florestas existentes e demais formas de vegetação (...). (MEDEIROS, 2006, p.50).

Além disso, neste código, instituído com a presença do próprio Andrade, que na época representava o Ministério de Estado da Agricultura¹, foram criadas quatro categorias para classificação das florestas presentes no país, descritas no artigo 3º. do referido Código: a) protetoras; b) remanescentes; c) modelo e d) de rendimento. De acordo com esta classificação, o atual monocultivo de eucalipto seria enquadrado nas classes “modelo” e “rendimento” (BRASIL, 1934). Neste Código foram colocadas limitações às propriedades privadas, segundo o tipo de floresta nelas existente. Além disso, foi regulada a exploração das florestas de domínio público e privado. Também foi instituída a estrutura de fiscalização das atividades florestais, as penalidades, infrações e os respectivos processos aos infratores.

Entretanto, como destaca Gonçalves (2006), embora as posições conservacionistas tivessem culminado na criação de uma legislação específica como o Código Florestal de 1934, também fortaleceram o discurso de grupos ou indivíduos ligados ao segmento industrial, naquilo que tange a implantação do monocultivo de árvores exóticas, em substituição a utilização de espécies nativas, em atividades industriais. Estas posições se materializaram em alguns artigos do próprio Código, como o apresentado abaixo, pelo qual o governo federal passou a exigir também que as indústrias dependentes de recursos florestais produzissem a sua própria matéria-prima.

Art. 26. As empresas siderúrgicas e as de transporte, no gozo de concessão ou de outro favor especial, são obrigadas a manter em cultivo as florestas indispensáveis ao suprimento regular da lenha ou do carvão de madeira, de que necessitarem em áreas estabelecidas de acordo com a autoridade florestal. Será dispensado o cultivo das florestas nas regiões de extensas florestas virgens, determinadas pela repartição florestal competente (BRASIL, 1934).

Apesar de se constituir em uma legislação inédita e pioneira no país, os mecanismos estabelecidos pelo Código Florestal de 1934 foram pouco praticados. O próprio governo não alocou recursos para cumprir aquilo estabelecido na legislação. Isso se deveu ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país naquela época, que privilegiou a criação de atividades industriais e urbanas, além da expansão da agropecuária para gerar divisas para a industrialização (BACHA, 2004). Assim, por um lado, a década 1930 foi marcada pelo estabelecimento de uma legislação florestal específica, algo inédito no país e fruto de uma demanda colocada por setores da sociedade contrários à degradação dos ecossistemas florestais. Por outro lado, este período também pode ser caracterizado pela implantação de uma política direcionada ao controle dos recursos madeireiros e das florestas, entendidos como insumos direcionados ao setor industrial, portanto, como recursos subordinados às necessidades da produção.

A CONSOLIDAÇÃO DO EUCALIPTO COMO MATÉRIA-PRIMA PARA A PRODUÇÃO DE CELULOSE E OS PROGRAMAS DE INCENTIVO GOVERNAMENTAIS

As pesquisas realizadas por Andrade a respeito do eucalipto e as suas possibilidades de utilização influenciaram empresas brasileiras do setor siderúrgico e do setor papeleiro a investirem no cultivo. A Companhia Melhoramentos, por exemplo, começou a plantar eucalipto no ano de 1912, com o intuito de obter lenha para seus fornos de cal e cerâmica². Entre os anos 1940 e 1950, com o aumento da produção de aço e de ferro-gusa, o eucalipto passou a ser utilizado como principal fonte de combustível para esta atividade industrial³. A preferência deste segmento pelo eucalipto contribuiu para a expansão das áreas de cultivo da planta – até então concentradas no estado de São Paulo – para outros estados, tais como Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso, Paraná, Maranhão e Espírito Santo (GONÇALVES, 1999 *apud* PEDREIRA, 2008; FAILLACE, 1996b).

Ainda na década de 1950, com a introdução do Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), seguindo o modelo clássico de substituição das importações, a indústria produtora de papel no Brasil passou a receber seus primeiros investimentos significativos (LOPES & CONTADOR, 1998)⁴. Neste período o Brasil era praticamente autossuficiente na produção de papel, exceto de papel de imprensa, mas, ainda importava mais de 70% da celulose de que precisava, o que elevava o preço do produto final (HILGEMBERG & BACHA, 2000).

O setor de papel e celulose compunha a meta 24 do Plano de Metas e sua leitura denota a clara intenção governamental em desenvolver o segmento de fabricação de papel, de modo a atender a demanda do mercado consumidor interno. Para tanto, o Plano delimitou dois principais objetivos para este segmento. O primeiro colocava a necessidade de integração da produção de celulose à de papel. O segundo pretendia tornar o país autossuficiente na produção de celulose. Para que isso fosse possível, o governo deu início à criação de diversas iniciativas como medidas tarifárias e creditícias, majoritariamente, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (LOPES & CONTADOR, 1998).

Todavia, apesar dos primeiros testes com o eucalipto, até a década de 1950 a indústria de papel utilizava como matéria prima a *Araucaria augustifolia*, vinda do Sul do país, para produzir apenas uma pequena parte da celulose que utilizava. Neste sentido, este segmento se configurava em uma indústria de pequeno porte que pagava altos preços por sua matéria-prima, pois precisava concorrer com as empresas que exportavam madeiras serradas e aglomeradas e, ao mesmo tempo, com a crescente demanda madeireira,

decorrente do crescimento e urbanização, centrada em São Paulo. Em virtude da competição por busca de madeiras, os esforços de pesquisas para promover a substituição das fibras longas no fabrico de celulose se intensificaram, sendo que o eucalipto já apresentava grande potencial (FAILLACE, 1996).

Para tornar o Brasil autossuficiente na produção de celulose, conforme diretriz estabelecida no Plano de Metas, era necessário desenvolver uma tecnologia, em escala comercial, capaz de aproveitar o eucalipto como matéria-prima, dada a sua rapidez de crescimento. Daí a explicação para os empresários buscarem parceria e recursos governamentais.

A utilidade do eucalipto na produção de celulose só foi de fato reconhecida no final da década de 1950, quando uma empresa do estado de São Paulo, chamada “Indústria de Papel Leon Feffer”, preocupada com a escassez de celulose importada que poderia ocorrer em virtude da II Guerra Mundial, começou a investigar as potencialidades da celulose de bambu até chegar à tecnologia de produção de celulose de eucalipto em escala industrial. Em 1955 a “Indústria de Papel Leon Feffer” adquiriu a indústria de papel Euclides Damiani S/A, localizada também no estado de São Paulo, na cidade de Suzano. Com isso, depois de um ano, passou a se chamar Companhia Suzano de Papel e Celulose (HASSE, 2006).

Em 1956 a Companhia Suzano de Papel e Celulose inaugurou uma fábrica piloto de produção de celulose a partir do eucalipto. Entre a segunda metade dos anos 1950 até o início da década de 1960, esta empresa conduziu uma série de pesquisas nos laboratórios da Universidade da Califórnia, que atrelada à pesquisa básica realizada no Brasil pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais – IPEF⁵ que proporcionou a fabricação de um papel com 100% de celulose de eucalipto. Em 1961, com o sucesso na fabricação, a empresa passou a produzir em escala industrial papéis com esta composição⁶. Deste modo, cessou a importação de celulose, passando a fabricar papeis com a pasta feita através da fibra curta do eucalipto produzido no país (HASSE, 2006; MORA & GARCIA, 2000).

Conforme Soto (1992), a fabricação de papel a partir da celulose de fibra curta oriunda do eucalipto configurou-se em um processo de inovação crucial para o avanço e desenvolvimento da indústria de papel e celulose nacional. Este foi o mais importante processo de inovação tecnológica registrado pela indústria brasileira deste segmento, onde, comumente, a maioria das inovações e máquinas incorporadas ao processo produtivo surge por meio de pesquisas conduzidas por indústrias internacionais.

Outra inovação estratégica deste segmento agroindustrial, mas, no setor agrícola consistiu na uniformização e aumento da produtividade dos plantios de eucalipto. Estes resultados foram alcançados por meio de pesquisas

que tinham o objetivo de obter madeira em um tempo e com um custo de produção reduzidos, organizadas na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – ESALQ pertencente a Universidade De São Paulo – USP, e realizada com financiamentos públicos pelo IPEF⁷. No que concerne à indústria, a principal inovação repousou na fabricação de tramas de fibras curtas que tornavam o papel mais resistente, cuja pesquisa foi realizada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT em parceria com as empresas fabricantes de papel e celulose e de máquinas destinadas a este segmento.

A INTEGRAÇÃO ENTRE O CULTIVO DE ÁRVORES EXÓTICAS E AGROINDÚSTRIAS: A FORMAÇÃO DO COMPLEXO FLORESTAL CELULÓSICO

A inovação da legislação estimulada pelo Plano de Metas, bem como a inovação organizativa possibilitada pela legislação, associando Universidades, empresas e governo, criou uma tecnologia capaz de gerar celulose a partir da fibra curta de eucalipto, processo inédito mundialmente. Tal inovação deu a largada para a introdução em larga escala do cultivo desta planta em diversas regiões brasileiras. Deste modo, assinalou o início de uma nova fase da silvicultura praticada no país e à ascensão de um novo modelo institucional no setor produtor de papel e celulose, a partir de meados dos 1960. Esta nova conformação caracterizada: 1) pela articulação, antes praticamente inexistente, entre o segmento produtor de madeira e o segmento industrial; 2) pela modernização das fábricas e expansão de sua capacidade industrial; 3) pela ascensão de um novo segmento fabricante de celulose de mercado; originou o que Faillace (1996) denomina complexo florestal celulósico.

Cabe ressaltar, que esta articulação na produção de papel e celulose, gestada a partir dos anos 1960, não foi desencadeada apenas por uma iniciativa pioneira e independente das elites agrárias e industriais envolvidas neste segmento, mas sim está associada a um grande programa de incentivos e investimentos governamentais, materializados em diversas políticas públicas de cunho financeiro, institucional e creditício, que tiveram início a partir de meados da década de 1960 e se intensificam na década 1970, no âmbito da ditadura civil-militar.

Os governos estaduais sediados nessa conjuntura, a partir da conformação de uma ampla aliança entre a burguesia nacional, internacional e o Estado brasileiro, privilegiaram em suas políticas o grande capital, bem como uma estratégia de modernização que objetivava introduzir o país na esfera do capitalismo internacional (FAILLACE, 1996). É justamente neste período, conforme Delgado (1985), que o processo de modernização agrícola no país

torna-se mais dinâmico e abrangente, favorecendo uma maior aproximação entre indústria e agricultura e, por conseguinte, o surgimento ou reestruturação de diversas indústrias processadoras de matérias-primas produzidas no campo, as chamadas agroindústrias.

Este novo modelo de silvicultura teve como principal marco legal o segundo Código Florestal brasileiro, estabelecido pela Lei n.º 4.771 de 15 de fevereiro de 1965. Este Código se configurou em um importante instrumento regulador de atividades florestais, uma vez que declarou em seu Art. 1º as florestas existentes no território nacional como bens de interesse comum a toda sociedade.

Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente que esta Lei estabelecem.

O Código Florestal de 1965 possuía duas linhas básicas e diferenciadas de atuação em relação à política florestal: proteção e desenvolvimento florestal. Na perspectiva deste artigo, a última pode ser entendida como o desenvolvimento de ações visando à expansão de um segmento florestal comercial, baseado no monocultivo de espécies arbóreas exóticas. No que concerne ao desenvolvimento florestal, mais minucioso que o anterior em relação ao monocultivo de espécies arbóreas exóticas, conforme observa-se nos parágrafos citados abaixo, este Código 1) liberou a exploração do que chamou de “florestas plantadas”; 2) às declarou imunes a qualquer tipo de tributação; 3) determinou que o preço da terra não poderia se elevar em virtude deste tipo de plantação; 4) e estabeleceu diretrizes para a concessão de estímulos tributários e fiscais àqueles que investissem nessa atividade, como a isenção do imposto territorial:

As florestas plantadas ou naturais são declaradas imunes a qualquer tributação e não podem determinar, para efeito tributário, aumento do valor das terras em que se encontram (BRASIL, 1965).

§ 1º Não se considerará renda tributável o valor de produtos florestais obtidos em florestas plantadas, por quem as houver formado (BRASIL, 1965).

§ 2º As importâncias empregadas em florestamento e reflorestamento serão deduzidas integralmente do imposto de renda e das taxas específicas ligadas ao reflorestamento (BRASIL, 1965).

Art. 39. Ficam isentas do imposto territorial rural as áreas com florestas sob regime de preservação permanente e as áreas com florestas plantadas para fins de exploração madeireira (BRASIL, 1965).

Parágrafo único. Se a floresta for nativa, a isenção não ultrapassará de 50% (cinquenta por cento) do valor do imposto, que incidir sobre a área tributável (BRASIL, 1965)..

Art. 41. Os estabelecimentos oficiais de crédito concederão prioridades aos projetos de florestamento, reflorestamento ou aquisição de equipamentos mecânicos necessários aos serviços, obedecidas as escalas anteriormente fixadas em lei (BRASIL, 1965).

Parágrafo único. Ao Conselho Monetário Nacional, dentro de suas atribuições legais, como órgão disciplinador do crédito e das operações creditícias em todas suas modalidades e formas, cabe estabelecer as normas para os financiamentos florestais, com juros e prazos compatíveis, relacionados com os planos de florestamento e reflorestamento aprovados pelo Conselho Florestal Federal (BRASIL, 1965).

Além dessas disposições, o Código Florestal de 1965 ampliou a cláusula do código anterior em relação ao plantio de árvores por segmentos consumidores de madeira. Assim, determinou que todos os consumidores de madeira, independente de seu porte, realizassem a reposição florestal, além de conservarem plantios próprios para seu consumo. Ademais, o Código Florestal de 1965 fez referência à possibilidade de segmentos consumidores de madeira, tal qual a indústria de papel e celulose, realizarem plantios de árvores em propriedades de terceiros.

Art. 20. As empresas industriais que, por sua natureza, consumirem grande quantidades de matéria prima florestal serão obrigadas a manter, dentro de um raio em que a exploração e o transporte sejam julgados econômicos, um serviço organizado, que assegure o plantio de novas áreas, em terras próprias ou pertencentes a terceiros, cuja produção sob exploração racional, seja equivalente ao consumido para o seu abastecimento (BRASIL, 1965).

Art. 21. As empresas siderúrgicas, de transporte e outras, à base de carvão vegetal, lenha ou outra matéria prima florestal, são obrigadas a manter florestas próprias para exploração racional ou a formar, diretamente ou por intermédio de empreendimentos dos quais participem, florestas destinadas ao seu suprimento (BRASIL, 1965).

Para garantir o cumprimento das disposições estabelecidas, passadas algumas décadas da criação do Código Florestal de 1965, o governo federal publicou um regulamento através do Decreto nº 97.628 de 10 de abril de 1989. Entre as diretrizes deste regulamento havia uma disposição que colocava, de maneira direta, a necessidade de integração floresta/indústria e a possibilidade de aquisição de madeiras pelo segmento industrial através de programas de fomento florestal⁸.

Parágrafo único. A comprovação do atendimento ao disposto neste artigo será realizada mediante a apresentação de um Plano Integrado Floresta-Indústria (PIFI), demonstrativo de fontes de suprimento de matéria-prima florestal voltada ao abastecimento da unidade consumidora, conforme metodologia, critérios e parâmetros estabelecidos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (BRASIL, 1989).

Art. 3º O Plano Integrado Floresta-Indústria (PIFI), no que se refere à formação do estoque de matéria-prima, será composto por quaisquer das modalidades a seguir discriminadas:

- a) pela apresentação de projetos técnicos de reflorestamento e/ou levantamento circunstanciado de área plantada;
- b) pela execução do plano de manejo de rendimento sustentado da área sob exploração;
- c) pela execução e/ou participação em programas de Fomento Florestal aprovados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (BRASIL, 1989).

Se do ponto de vista legal o Código Florestal de 1965 estabeleceu as diretrizes para a concessão de incentivos aos setores que investissem no monocultivo de árvores exóticas destinado ao segmento industrial, do ponto de vista financeiro, papel fundamental teve a instituição da Lei n.º 5.106, de 2 de setembro de 1966, que regulamentou os incentivos fiscais previstos pelo Código. Esta Lei permitia que tanto as pessoas físicas quanto jurídicas abatessem do imposto de renda as importâncias empregadas em florestamento ou reflorestamento. Deste modo, favorecia a transferência de uma grande quantia de recursos públicos para o setor privado. Estes abatimentos seriam concedidos, inclusive, se o investidor introduzisse árvores para fins comerciais em propriedades de terceiros.

Art. 1º As importâncias empregadas em florestamento e reflorestamento poderão ser abatidas ou descontadas nas declarações de rendimento das pessoas físicas e jurídicas, residentes ou domiciliados no Brasil, atendidas as condições estabelecidas na presente lei (BRASIL, 1965).

§ 3º As pessoas jurídicas poderão descontar do imposto de renda que devam pagar, até 50% (cinquenta por cento) do valor do imposto, as importâncias comprovadamente aplicadas em florestamento ou reflorestamento, que poderá ser feito com essências florestais, árvores frutíferas, árvores de grande porte e relativas ao ano-base do exercício financeiro em que o imposto for devido (BRASIL, 1965).

Art. 2º As pessoas físicas ou jurídicas só terão direito ao abatimento ou desconto de que trata este artigo desde que:

(...)

b) tenham seu projeto previamente aprovado pelo Ministério da Agricultura, compreendendo um programa de plantio anual mínimo de 10.000 (dez mil) árvores;

c) o florestamento ou reflorestamento projetados possam, a juízo do Ministério da Agricultura, servir de base à exploração econômica ou à conservação do solo e dos regimes das águas (BRASIL, 1965).

Art. 4º Para os fins da presente lei entende-se como despesas de florestamento e reflorestamento aquelas que forem aplicadas diretamente pelo contribuinte ou mediante a contratação de serviços de terceiros, na elaboração do projeto técnico, no preparo de terras, na aquisição de sementes, no plantio, na proteção, na vigilância, na administração de viveiros e flores e na abertura e conservação de caminhos de serviços (BRASIL, 1965).

Cabe ressaltar que a Lei n.º 5.106 foi estabelecida em consonância com as estratégias adotadas pelo Estado brasileiro desenvolvimentista dos anos 1960 e 1970 e fazia parte de uma política agroindustrial nacional. Seu objetivo central era induzir o setor privado a investir em um segmento que exige um longo período de amortização dos investimentos, de modo a garantir o fornecimento de matéria-prima a baixo custo para indústrias, cuja expansão, na avaliação do Estado, contribuiria para o crescimento do país.

Soto (1992) observa que sob o estímulo da referida Lei, entre 1966 e 1970, surgiu um novo segmento industrial, composto por pequenas e médias empresas especializadas no monocultivo de árvores exóticas. Estas, por sua vez, foram responsáveis por impulsionar a atividade no Brasil. Neste período, cerca de 80% dos “reflorestamentos” introduzidos no país advinham de incentivos fiscais concedidos pelo governo. Este número demonstra o fundamental papel do Estado na consolidação do complexo florestal celulósico brasileiro. Diante disso, Faillace (1996, p. 7) avalia que a Lei n.º 5.106 consistiu “na mais importante iniciativa política articulada externamente ao setor, como instrumento de política econômica, mas com larga repercussão na área florestal produtiva”.

A concessão de incentivos fiscais destinados à expansão do complexo florestal celulósico não só prosseguiu como se intensificou na década de 1970. Os sucessivos incentivos governamentais destinados não apenas ao monocultivo de árvores exóticas, mas também a modernização, ampliação e implantação de indústrias fabricantes de papel e celulose provocou significativa transformação no setor. Transformação esta já perceptível nos anos 1973, onde 52% dos fabricantes brasileiros de papel possuíam produção superior a vinte toneladas/dia. Em 1967, apenas 28% se encontravam nesse patamar (JUVENAL & MATTOS, 2003).

Ademais, enquanto em 1967 havia somente quatro fabricantes de papel com capacidade acima de cem toneladas/dia, em 1973 quatorze produtores já alcançavam esta média. Entre 1957 e 1973, a produção de papel aumentou quatro vezes e o consumo três vezes. Em 1967, 10% das empresas produtoras de celulose possuíam capacidade superior a cem toneladas/dia, ao passo que em 1973, 20% das empresas atingiram esta capacidade. Além disso, devido ao estabelecimento das escalas mínimas de produção pelo BNDE e dos novos investimentos concedidos entre 1957 e 1973, a produção de celulose e pastas de alto rendimento⁹ aumentou quase sete vezes, enquanto o consumo cresceu 3,5 vezes, propiciando o início das exportações (JUVENAL & MATTOS, 2003).

Os dados apresentados por Juvenal e Mattos (2003) abordam apenas o início dos anos 1970, entretanto, os investimentos destinados ao complexo florestal celulósico mantiveram-se em ascensão, como exposto a seguir, sendo a referida década o período com o maior ciclo de investimentos do setor no Brasil. O resultado foi a expansão e modernização da indústria e a introdução de um novo segmento industrial produtor celulose de mercado (SOTO, 1992). Aliás, é a partir da referida década, tendo em vista ao arcabouço legal instituído e aos incentivos fiscais/tributários concedidos, que se inicia o processo de subordinação do cultivo de eucalipto à indústria de papel e celulose.

Um dos principais instrumentos que garantiu a disseminação dos incentivos à atividade foi o decreto-lei n.º 1.376 de 12 de dezembro de 1974. Através deste decreto o governo federal estabeleceu novos mecanismos de negociação e distribuição de incentivos a diversos setores, por meio da criação de fundos de investimentos, dentre os quais destaca-se o Fundo de Investimentos Setoriais – FISET¹⁰. Direcionado aos setores de pesca, turismo e florestamento/reflorestamento, o FISET estruturava-se em um sistema de incentivos fiscais aplicados por pessoa jurídica até o máximo de 17,5% de seu imposto de renda devido na fonte para projetos realizados na região centro-sul do país, ou 25% para aqueles situados nas regiões Norte e Nordeste (BARBOSA, 2008; SOTO, 1992). Apesar de se fundamentar no tripé pesca, turismo e “florestamento/reflorestamento”, devido à enorme demanda por matéria-prima colocada pelo complexo florestal celulósico e pela indústria siderúrgica, o carro chefe do FISET consistia no setor de florestamento/reflorestamento (FISET– florestamento/reflorestamento) (BARBOSA, 2008).

Em 1974 a economia brasileira apresentava dificuldades, devido ao choque do petróleo ocorrido no final de 1973, que foi responsável por elevar não só os preços do petróleo e de seus derivados, mas também de diversas matérias-primas, bens intermediários e bens de capital. Esta conjuntura desencadeou uma forte redução da atividade econômica no mundo (Mantega, 1997).

Para enfrentá-la o governo brasileiro criou o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. Este plano priorizou a complementação da estratégia de substituição de importações e a expansão das exportações, principalmente de produtos manufaturados. Foi na esteira deste Plano que três meses depois do lançamento do II PND foi criado o I Programa Nacional de Papel e Celulose – I PNPC que vigorou até 1984 (JUVENAL & MATTOS, 2003).

O objetivo do I PNPC era tornar o Brasil autossuficiente na produção de papel e celulose. Neste sentido, delegava ao Ministério da Agricultura a responsabilidade da promoção de ações destinadas a atender estes objetivos (HILGEMBERG & BACHA, 2000; SOTO, 1992). Como o programa foi elaborado em um momento de alta do preço internacional da celulose, o governo federal procurava, por meio dele, também favorecer a geração de excedentes exportáveis, de modo a inserir o país no comércio internacional deste produto. Para tanto, o programa previa a instalação de treze grandes plantas industriais produtoras de papel e celulose no país até 1980, por meio de um modelo tripartite com igual participação do Estado, capital privado nacional e capital privado estrangeiro. Das treze plantas previstas, cinco foram implantadas, cabendo ao Estado a responsabilidade pela maior parte do investimento (HILGEMBERG & BACHA, 2000).

O I PNPC agrupou todas as medidas políticas voltadas ao complexo celulósico florestal, vigentes desde o final dos anos 1960, as articulou formalmente e as complementou. Assim, estabeleceu objetivos, escalas mínimas de produção e metas de exportação, bem como, aperfeiçoou mecanismos operacionais. Além disso, para fortalecer o complexo florestal celulósico, “articulou medidas de política agrícola (...) com industriais; a política de financiamento com medidas de fomento às exportações; medidas para o fortalecimento de grandes grupos empresariais nacionais com uma política de atração do capital externo de risco” (SOTO, 1992, p. 193).

Dentre os aspectos do I PNPC que merecem destaque encontram-se: 1) apoio a articulação entre floresta e indústria; 2) a manutenção das escalas mínimas de produção para novas indústrias, com maior ênfase a produção para exportação, sujeitando a concessão de benefícios ao seu cumprimento; 3) e o papel essencial cumprido pelo sistema BNDES, através do fornecimento de crédito subsidiado de longo prazo, da criação de programas adicionais para a capitalização das empresas privadas nacionais; e da participação acionária direta nos projetos (SOTO, 1992).

Foi justamente durante o período de vigência do I PNPC que foram construídos ou concretizados grandes projetos fabricantes de celulose de mercado, materializando assim a opção do II PND por uma industrialização menos concentrada regionalmente. Dentre estes projetos destacam-se a

CENIBRA no estado de Minas Gerais, cuja construção começou em 1975; a Jari nos estados do Pará e Amapá, cuja construção teve início em 1968; e a Aracruz Celulose S/A no estado do Espírito Santo, que iniciou suas operações em 1968, como Aracruz Florestal¹¹ (FAILASSE, 1996; HILGEMBERG & BACHA, 2000). Grande parte dos líderes empresariais do complexo recebeu, concomitantemente, do BNDE, financiamento direto subsidiado, participação acionária do BNDE de até 50% do capital, créditos oriundos do Financiamento de Máquinas e Equipamentos - FINAME para aquisição de equipamentos nacionais, apoio para a importação de equipamentos e financiamento de acionistas¹².

Além do financiamento destinado ao parque industrial fabricante de papel e celulose, o I PNPC estabeleceu um conjunto de medidas claramente orientadas à expansão da base florestal da indústria. Para tanto, propôs metas anuais de plantio, que eram calculadas com base nas necessidades industriais de madeira, de modo a garantir as metas na produção de papel e celulose. Assim, é possível constatar que os benefícios e incentivos concedidos pelo I PNPC foram direcionados ao complexo florestal celulósico como um todo, na medida em que abrangiam tanto o segmento de monocultivo de eucalipto, quanto o de fabricação de celulose e papel, fabricação de celulose de mercado e de máquinas e equipamentos destinados a estas indústrias.

Conforme Faillace (1996b) o I PNPC permitiu uma expansão significativa da capacidade industrial do complexo florestal celulósico. Entre 1981 e 1984, o ganho de divisas oriundos da exportação de celulose foi de 320%. Este ganho representou a conquista do mercado externo, o que permitiu o Brasil, já no final da década de 1970, abandonar o status de importador e assumir o papel de exportador de celulose, importando apenas papel de imprensa e alguns tipos especiais de papéis de celulose de fibra longa.

Ainda no período de vigência do I PNPC, precisamente em 27 de dezembro de 1976, foi estabelecido o Decreto nº 79.046. Este decreto consistia em mais um instrumento legal criado pelo governo federal, com o intuito de regulamentar medidas direcionadas à aplicação de incentivos fiscais destinados ao desenvolvimento florestal no país. Por intermédio deste decreto foi criado no Brasil o Programa de Distritos Florestais-Industriais.

Art. 1º. Os empreendimentos florestais que possam servir de base à exploração econômica, e contribuir para o desenvolvimento e conservação da natureza, através do florestamento ou reforestamento, poderão ser objeto dos incentivos, fiscais de que trata este decreto.

§ 1º. Os empreendimentos florestais a que se refere este artigo serão objeto de projetos específicos, anuais, elaborados pelos interessados, os quais deverão ser submetidos previamente à aprovação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento

Florestal - IBDF, a fim de poderem ser considerados aptos a receber os incentivos fiscais.

Art. 2º. Os empreendimentos florestais poderão ser realizados por pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou domiciliados no País, em terras de que tenham justa posse, a título de proprietário, usufrutuário, ou de que, de outra forma tenham o uso, inclusive como locatário ou como datários.

Art. 3º. As empresas especializadas em florestamento e reflorestamento, previamente registradas no IBDF, poderão executar, mediante contrato, os serviços constantes do presente Regulamento.

Art. 5º. Competirá ao IBDF, ouvida a Comissão de Política Florestal, delimitar as Regiões Prioritárias para Florestamento.

Art. 6º. Por indicação também do IBDF serão delimitadas, mediante Decreto, como Distritos Florestais Industriais, as áreas onde, na data da publicação deste regulamento, já exista em funcionamento ou em implantação, indústria que utilize a madeira como insumo principal.

§ 1º. A futura delimitação de novos Distritos Florestais-Industriais será proposta ao Presidente da República em exposição conjunta dos Ministros da Agricultura, da Indústria e do Comércio do Interior e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

§ 2º. Na hipótese do parágrafo anterior, o Conselho de Desenvolvimento Industrial - CDI só aprovará projetos localizados nas Regiões Prioritárias para Florestamento e, e em articulação com o IBDF, dará preferência aos casos em que a empresa industrial seja responsável também pelo respectivo projeto de florestamento (BRASIL, 1976).

Conforme constata-se nos artigos e parágrafos apresentados acima, extraídos do Decreto nº 79.046, o objetivo do decreto era selecionar, por intermédio do IBDF, áreas prioritárias para a realização de cultivos florestais, que receberiam os recursos advindos dos incentivos fiscais, a fim de conciliar a oferta e a demanda de matéria-prima de origem florestal. Contudo, pode-se interpretar também, que os distritos florestais objetivavam acelerar e ampliar a concessão de recursos financeiros e políticos, de modo a atender à demanda industrial por madeira e derivados, criando polos florestais capazes de gerar ou sustentar polos industriais. Além de regulamentar a criação de distritos florestais, o Decreto nº 79.046 priorizou a verticalização floresta-indústria¹³ para a concessão dos incentivos fiscais ao monocultivo de árvores exóticas (GONÇALVES, 2001).

Assim, a partir dos incentivos concedidos e da legislação instituída, estas grandes plantas industriais compraram diversas áreas, muitas delas das antigas reflorestadoras independentes. Isto permitiu que o segmento organizado em um verdadeiro complexo, ampliasse, significativamente, suas

reservas florestais, principalmente de eucalipto, em diversas regiões brasileiras e, por conseguinte, garantisse o controle da terra, elemento fundamental para sua manutenção, completando, desta forma, o processo de subordinação do monocultivo de eucalipto à indústria de papel e celulose (FAILLACE, 1996, GONÇALVES 2001; SOTO, 1992).

A década de 1980 foi um período de grande aquecimento no segmento mundial fabricante de papel e celulose. O setor alcançou taxas anuais de crescimento de 3,4%, e o consumo mundial de papel passou de 171 milhões de toneladas em 1980 para 239 milhões de toneladas em 1990. Ainda assim, o crescimento da demanda internacional por papel, estimulado pela difusão da informática – devido à massificação de copiadoras, impressoras, aparelhos de fax – e da mídia impressa, foi maior que o ritmo da oferta. Esta conjuntura elevou a cotação dos preços de celulose e de papel no mercado internacional que, no final de 1989, atingiram o valor de US\$ 840,00 por tonelada. Este cenário, aliado a projeções da FAO que apontavam para um aumento do consumo mundial de papel de, aproximadamente, 3% ao ano até 1995, motivaram grandes investimentos no setor, bem como o aumento da produção (FAILLACE, 1996).

Diante da conjuntura favorável no mercado internacional, a crise econômica que assolava o Brasil neste período não impediu a continuidade da realização de incentivos e investimentos públicos no complexo florestal celulósico. Deste modo, na segunda metade da década de 1980 iniciou-se um novo ciclo de investimentos direcionados à modernização e ampliação da capacidade produtiva das indústrias. Para organizar estes investimentos foi criado em 1987 o II PNPC que vigorou até 1995.

Diferentemente da primeira edição do programa, o II PNPC não possuía um conjunto articulado de medidas, contava apenas com um plano de investimentos produtivos. O principal objetivo do II PNPC era a obtenção de financiamento de longo prazo, de modo a favorecer a geração de um novo ciclo de investimentos no setor. Estruturado, basicamente, através de recursos do BNDES, o II PNPC previa investimentos de cerca de US\$ 9,6 bilhões para o período de 1987 a 1995¹⁴. Destes, 6,4 bilhões seriam destinados à ampliação da produção de celulose e o restante seria direcionado à expansão da produção de papel, sobretudo, de imprimir e escrever (HILGEMBERG & BACHA, 2000; SOTO, 1992).

Assim, mesmo com a crise da dívida externa brasileira, que afetou os investimentos realizados pelo Estado, a década de 1980 consistiu em um dos períodos em que o complexo florestal celulósico mais cresceu no país, pelas razões apontadas anteriormente, situação que se transformou apenas no final desta mesma década, cujos impactos foram sentidos nos anos 1990.

Conforme Soto (1992) o segmento atravessou a “década perdida¹⁵”, com um crescimento médio de 4,8% ao ano, determinado, em grande medida, pelo crescimento da demanda externa. Entre 1980 e 1990 a produção de papel aumentou de 3,3 para 4,7 milhões de toneladas (42%) e a produção de celulose de fibra curta passou de 2,1 para 2,7 milhões de toneladas (29%). O valor total das exportações de papel e celulose que em 1978 era de US\$ 110 milhões chegou a US\$ 765 milhões em 1984 e a US\$ 1,4 bilhão em 1988.

O final da década de 1980 marca uma reviravolta na conjuntura vivenciada pelo complexo florestal celulósico brasileiro. A recessão que assolou as economias centrais no final da década de 1980 atingiu o setor de papel e celulose mundial. Deste modo, o período de alta dos preços no mercado internacional, foi sucedido por um período de baixa entre os anos de 1990 e 1993, onde preços da celulose despencaram, atingindo uma média de US\$ 350 por tonelada no final de 1993 (FAILLACE, 1996b). Por outro lado, os incentivos financeiros e fiscais dos antigos programas de expansão da produção deixaram de existir.

O enfrentamento da crise experimentada a partir da segunda metade dos anos 1980 exigiu reformulações significativas nas políticas administrativa, financeira e organizacional das indústrias do complexo florestal celulósico, que direcionaram seus esforços para aumentar as exportações e reduzir os custos. Estas reformulações se intensificaram nos anos 1990, década marcada pela ruptura definitiva da política econômica e industrial brasileira com o modelo de substituição de importações (JUVENAL & MATTOS, 2002).

Nesse contexto ocorreram diversas aquisições, fusões e formação de *joint ventures* entre empresas de capital nacional ou entre empresas de capital nacional e estrangeiro, ocasionando um processo de concentração de capital no setor¹⁶. Houve um crescimento da participação do capital externo direto ou através de empréstimos no padrão de financiamento do setor. A abertura do capital das empresas passou a ser analisada com menor desconfiança pelos seus controladores. Ao mesmo tempo, a gestão familiar começou a ser substituída pela gestão profissional, em especial nos grandes fabricantes de celulose e nos grupos exportadores (FAILLACE, 1996; JUVENAL & MATTOS, 2002).

Assim, as empresas do complexo florestal celulósico abandonaram as exigências do desenvolvimento planejado no país, passaram a observar as inovações financeiras, as necessidades de expansão das plantas industriais e a obedecer aos ritmos definidos pelo avanço dos mercados. Tal conjuntura favoreceu a desnacionalização do controle e da gestão administrativa das empresas, cuja maioria passou a integrar o mercado de ações (BARCELOS, 2010).

O resultado foi a conformação de um segmento produtor de commodities voltado para o mercado internacional. Desta forma, se até a década de 1970, aproximadamente, 60% da produção de celulose era controlada por pequenas e médias empresas, nos anos 1990, a situação se transforma, de modo que grandes empresas, com escalas de produção superiores a 500 mil/t/celulose/ano, passam a dominar o setor (PEDREIRA, 2008).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho resgatou as condições que favoreceram a utilização do eucalipto como matéria-prima principal para a indústria de papel e celulose no Brasil. A constatação da possibilidade de utilização do eucalipto e, por conseguinte de celulose de fibra curta, na fabricação de papéis no final da década de 1950, provocou uma guinada na indústria brasileira deste segmento até então, bastante rudimentar. Esta, por sua vez, passou a fabricar a sua matéria-prima, antes, majoritariamente importada.

O artigo destacou como se estruturaram os incentivos fiscais destinados ao cultivo de eucalipto e a fabricação de papel e celulose, bem como, salientou brevemente, os caminhos que conduziram a sua extinção na segunda metade dos anos 1980. Assim, constatou-se que a consolidação do complexo florestal celulósico no Brasil tem como fator fundamental a articulação entre interesses agrários (atividade florestal) e industriais, mediados pelo Estado que, por sua vez, esteve e se mantém vinculado ao complexo florestal celulósico, ora como orquestrador de interesses; por vezes como investidor; ou então na condição de promotor de políticas públicas.

Devido às condições favoráveis ao cultivo de eucalipto presentes no país e, sobretudo, em virtude dos incentivos governamentais destinados a introdução dos plantios e não só a fabricação de papel, mas também a produção de celulose para exportação, o Brasil se tornou um dos maiores produtores de celulose de fibra curta do mundo, sendo a Aracruz Celulose S/A a maior empresa do mundo neste segmento.

Apesar, do trabalho não ter como objetivo a discussão sobre os impactos sociais e ambientais decorrentes da expansão do cultivo de eucalipto e do segmento fabricante de papel e celulose no Brasil, ressalta-se que estes processos desencadearam país a fora uma série de impactos como, por exemplo, a expulsão de pequenos agricultores, povos indígenas e remanescentes de quilombos de suas terras; alterações no emprego rural; devastação de reservas de Mata Atlântica; contaminação das águas por agrotóxicos e homogeneização da paisagem.

Notas

¹ Edmundo Navarro de Andrade foi ministro interino da Agricultura no governo Getúlio Vargas, substituindo o ministro Juarez Távora duas vezes, de 19 de agosto a 4 de outubro de 1933 e de 9 de janeiro a 18 de fevereiro de 1934 (HASSE, 2006).

² <https://bit.ly/3bKhSJ2>. Acesso em: 20 abr. 2020.

³ O ferro-gusa, principal matéria-prima do aço, é o produto imediato da redução do minério de ferro pelo coque ou carvão e calcário em um alto forno. Fonte: <http://www.ifba.edu.br/metalografia/arq/gusa.pdf>. Acessado em 20 de fev. 2020.

⁴ O Plano de Metas foi um programa de desenvolvimento elaborado em 1956, pelo Conselho de Desenvolvimento, órgão subordinado ao Presidente da República, e começou a ser aplicado em 1957. Neste plano cinco áreas foram priorizadas para as quais investimentos públicos e privados deveriam ser direcionados, eram elas: transporte, energia, alimentação, educação e indústria básica. Celulose e papel era um dos segmentos da indústria de base contemplados no Plano (JUVENAL & MATTOS, 2002).

⁵ O IPEF consiste em uma associação sem finalidade econômica fundada em 1968 a partir de um convênio entre pesquisadores da ESALQ/USP e indústrias fabricantes de papel e celulose. Seu objetivo é desenvolver técnicas destinadas a promoção da melhoria da qualidade e produtividade da atividade florestal.

⁶ <https://bit.ly/2YgBqke>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁷ A legislação que regulamentou a concessão de incentivos fiscais à atividade florestal exigia que 1% do valor de implantação dos projetos florestais fosse destinado ao financiamento de pesquisas relacionadas à própria atividade florestal, sendo o repasse feito a partir das empresas privadas. Isto explica a forma de criação do IPEF e a prioridade de suas pesquisas, orientadas para as atividades privadas industriais (SOTO, 1992).

⁸ De modo geral, o fomento florestal trata-se de um modelo de integração produtiva fundamentado em um contrato de parceria entre empresas e produtores, cuja maioria é composta por agricultores de base familiar. Esta estratégia não possui um modelo único, assim sendo, para cada região e para cada indústria há diversas formas de contrato. Todavia, pode-se dizer que em geral, nos programas de fomento florestal as empresas fornecem ao produtor integrado mudas, insumos e assistência técnica. Este, por sua vez, deve produzir eucaliptos em determinada área de sua propriedade para serem vendidos para a mesma. Os custos decorridos do plantio, tratos culturais, transporte da colheita até a os pontos estabelecidos pela indústria, devem ser arcados pelo produtor.

⁹ Pasta mecânica destinada a fabricação de jornais, revistas e cartões.

¹⁰ Os outros dois fundos criados por meio do referido decreto foram: o Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR, o Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM.

¹¹ Neste período também houve a expansão de indústrias já em funcionamento, como a Klabin, a Suzano e a Simão, todas em São Paulo (FAILLACE, 1996).

¹² Faillace (1996) observa o setor fabricante papel e celulose, para equipar suas indústrias se valeu principalmente da importação de equipamentos, que se configurou no principal item de investimento.

¹³ A verticalização, neste caso, significa que a empresa passa a controlar não apenas o processo fabril, mas também outros estágios necessários à produção, como por exemplo, a obtenção de matéria-prima, atividades de mercado antes atribuídas a outras firmas, dentre outros processos econômicos tecnologicamente distintos. Assim, corresponde à adição de uma atividade anterior ou posterior ao processo de produção e distribuição, de modo que as novas atividades ficam "verticalmente" relacionadas com as já existentes. Algumas empresas chegam a ter o controle de todo o processo produtivo, desde o suprimento de matéria-prima à comercialização do produto final (CARVALHO et al. 1993).

¹⁴ Conforme Soto (1992) a previsão era que entre 50% e 60% dos recursos necessários para a execução do II PNPC seriam proporcionados pelo BNDES.

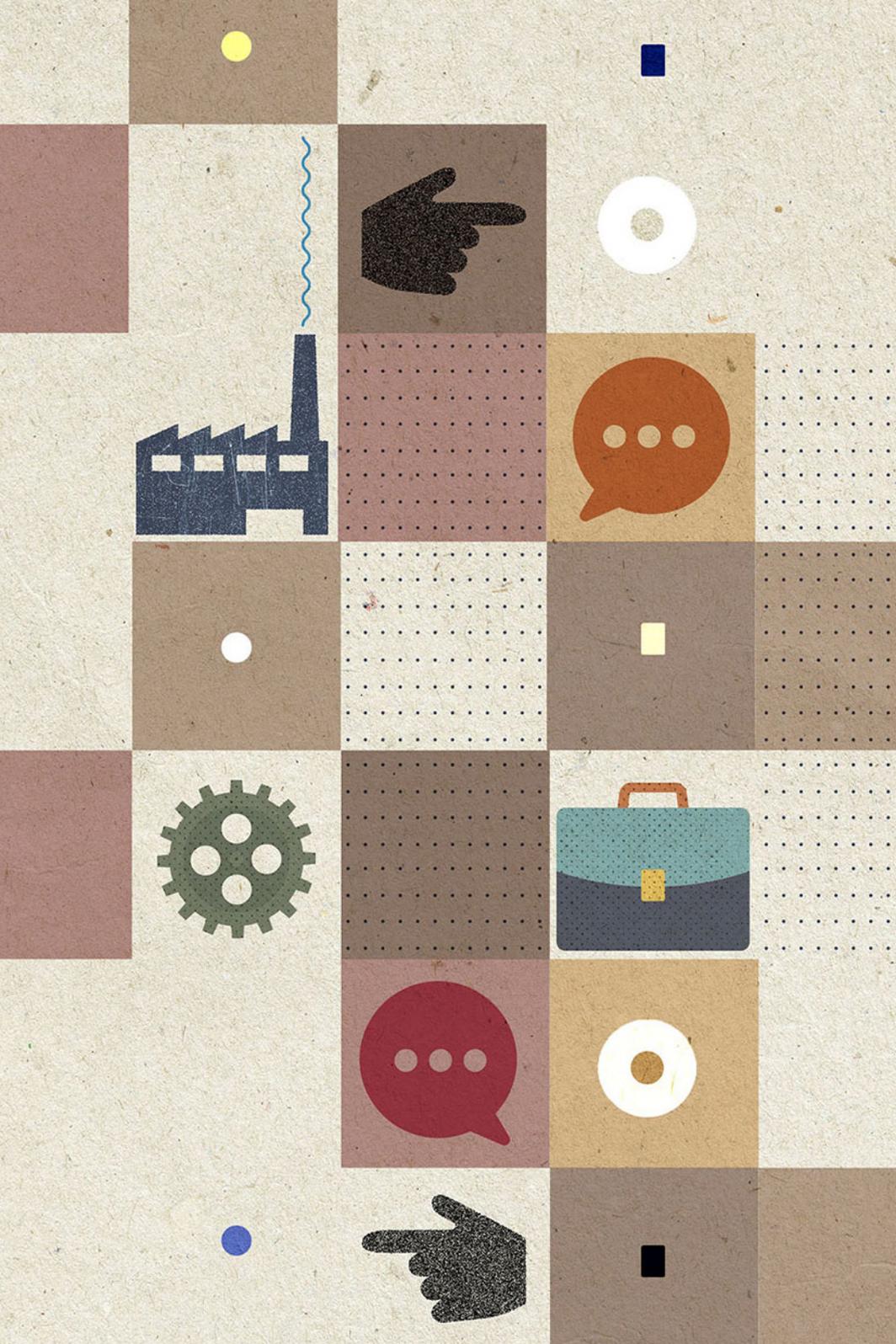
¹⁵ Como ficou conhecida a década de 1980 no Brasil, em virtude da grave crise econômica que assolou o país.

¹⁶ Joint venture ou empreendimento conjunto é a denominação dada a uma associação de empresas, que pode ser definitiva ou não, com fins lucrativos, destinada a explorar determinados negócios, sem que nenhuma delas perca sua personalidade jurídica. A Fibria Celulose S/A, por exemplo, é detentora da Veracel – uma joint venture com a sueco-finlandesa StoraEnso.

Referências Bibliográficas

- ANDRADE, E. N. (1961). O Eucalipto. São Paulo: FAO/ONU.
- BACHA, C. J. C. (2004). O Uso de Recursos Florestais e as Políticas Econômicas Brasileiras - Uma Visão Histórica e Parcial de um Processo de Desenvolvimento. *Estudos Econômicos*, São Paulo, abr. /jun., v. 34, n. 2., p. 393-426. Disponível em: <https://bit.ly/2VM1HVP>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- BARBOSA, R. I. (2008). "O fim do FASET em Roraima e a perpetuação do modelo de florestamento no Lavrado". INPA. Roraima: INPA. Disponível em: <https://bit.ly/3aFnkvm>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- BARCELOS; E. A. S. (2010). A espacialidade das plantações arbóreas e a integração agroindustrial: O Programa Produtor Florestal e seus (im) pactos na agricultura capixaba. 316 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- BRASIL. Lei Nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <https://bit.ly/3aLB4of>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- _____. Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/35cvURf>. Acesso em: 23 fev. 2020.
- _____. Lei nº 5.106, de 2 de setembro de 1966. Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais. Disponível em: <https://bit.ly/3bKiFKO>. Acesso em: 23 fev. 2020.
- _____. Decreto nº 79.046, de 27 de Dezembro de 1976. Dispõe sobre aplicação dos incentivos fiscais para o Desenvolvimento Florestal do País. Disponível em: <https://bit.ly/35ioBY>. Acesso em: 22 fev. 2020.
- CARVALHO, F. C. Et al. (1993). Estudo da integração vertical na agroindústria sucroalcooleira no estado de São Paulo, 1970-92. *Agricultura em São Paulo*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 157-182. Disponível em: <ftp://ftp.sp.gov.br/ftpiea/ASP9-0193.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2020.
- DELGADO, G. C. (1985). Capital Financeiro e Agricultura no Brasil. Campinas: UNICAMP.
- DIAS, C. R. S. (2007). Geografia Histórica Ambiental: uma geografia das matas brasileiras. 2007. 227f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- FAILLACE, S. (1996). *Complexo florestal-celulósico no Brasil: histórico e estratégias empresariais*. Rio de Janeiro: Amigos da Terra/FASE.
- _____. (1996b). *Uma leitura da indústria de papel e celulose no Brasil sob a perspectiva da sustentabilidade norte-sul. Brasil: sustentabilidade e democracia*. Rio de Janeiro: FASE.
- FANZERES, A. (2005). Temas Conflituosos Relacionados à Expansão da Base Florestal Plantada e Definição de Estratégias para Minimização dos Conflitos Identificados. Relatório Final de Consultoria. Projeto MMA/FAO/TCP/BRA/2902: Brasília.
- GONÇALVES, M. T. (2001). Nós da madeira: mudança social e trabalhadores assalariados das plantações florestais nos Vales do Aço/Rio Doce de Minas Gerais. 2001. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- HASSE, G. (2006). Eucalipto: histórias de um imigrante vegetal. Porto Alegre: Já Editores.
- HILGEMBERG E. M.; BACHA, C. J. C. (2000). As pressões ambientais e as alterações na demanda e oferta mundial de celulose. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, volume 11, número 2, p. 67-92. Disponível em: <https://bit.ly/3aJqRsE>. Acesso em: 17 jan. 2020.
- JUVENAL, T. L.; MATTOS, R. L. G. (2003). O Setor de Celulose e Papel. *Setorial 04 – Celulose e Papel*. BNDES. 21p.

- KENGEN, S. (2001). A Política Florestal Brasileira: uma perspectiva histórica. IPEF, SIAGEF. Porto Seguro, jul. Disponível em: <https://bit.ly/2Sgxv34>. Acesso em: 23 fev. 2020.
- LOPES, C. R. A.; CONTADOR, C. R. (1998). *Análise da Indústria de Papel e Celulose no Brasil*. Rio de Janeiro. 1998. Disponível em: <https://bit.ly/3f1e1t2>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- MANTEGA, G. (1997). O Governo Geisel, O II PND e os economistas. EAESP/FGV/ NPP - Núcleo de pesquisas e publicações. *Relatório de Pesquisa n. 3*. Disponível em: <https://bit.ly/2VIT7Hr>. Acesso em 20 fev. 2020.
- MARTINI, J. A. (2004). O plantador de eucaliptos: A questão da preservação florestal no Brasil e o resgate documental do legado de Edmundo Navarro de Andrade. 2004. 261 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MAY, Tim. (2004). *Pesquisa Social: Questões, métodos e processos*. Trad. Carlos Alberto Netto Soares. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed.
- MEDEIROS, R. (2006). Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 9, n. 1, p. 41-64. Disponível em: <https://bit.ly/35eCK8B>. Acesso em: 15 fev. 2020.
- MIRANDA, R. E. S. (2008). Impactos ambientais decorrentes dos resíduos gerados na Produção de papel e celulose. 2008. 37 f. Monografia (Graduação em Engenharia Florestal) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2008.
- MORA, A. L.; GARCIA, C. H. (2000). *A Cultura do Eucalipto no Brasil*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura.
- PEDREIRA, M. S. (2008). O complexo florestal e o extremo Sul da Bahia: Inserção competitiva, limites e possibilidades do desenvolvimento regional. 163 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- QUEIROZ, L. R. de S; BARRICHELO, L. E. G. (2000). *A Celulose de Eucalipto – Uma oportunidade brasileira*. São Paulo: Avis Brasilis Editora.
- SAMAPAI, A. N. (1961). *O eucalipto*. São Paulo: Edição Cia. Paulista de Estradas de Ferro, 1961.
- SOTO, F. (1992). Da indústria de papel ao complexo florestal no Brasil, o caminho do corporativismo tradicional ao neocorporativismo. 305 f. Tese(Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas.
- VOLPATO, L. G. (2007). *Como escrever um artigo científico*. São Paulo. Anais da Academia Pernambucana de Ciência Agronômica, Recife, vol. 4, p.97-115.
- ZENI, D. D. S. (1994). A indústria de celulose e o meio-ambiente. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 268-271.



O liberal-desenvolvimentismo da FIESP nos governos do PT: a construção pragmática de uma agenda político-econômica¹

FIESP'S liberal developmentalism in the PT governments: The pragmatic construction of a political and economic agenda

Francisco José Mendes Duarte*

Resumo

Após ter reivindicado as políticas econômicas que contribuíram para o fracasso do governo Dilma, a Fiesp participou da derrubada da presidente e da formulação da agenda ultra liberal que alçou Temer ao poder. Este comportamento expôs o pragmatismo histórico da Fiesp, que busca alianças para alcançar seus interesses, mas não hesita em rompê-las, com certa autonomia, a depender do contexto. Para testar essa tese, recuamos aos governos Lula e analisamos como o pragmatismo e a busca por autonomia contribuem na construção da agenda da Fiesp. Abordamos, qualitativamente, fontes primárias e secundárias. Sem partido definido, a Fiesp tem uma agenda ancorada na convenção liberal-desenvolvimentista, que pendula entre pautas desenvolvimentistas e neoliberais. O comportamento pendular da Fiesp é sensível às conjunturas. Na década passada, diante do pacto lulista e da retomada do crescimento, movimentou-se moderadamente. Nesta década, com a queda das taxas de lucro e a crescente desindustrialização, acompanhou a radicalização dos abastados.

Palavras-chaves: Agenda da Fiesp; liberal-desenvolvimentismo; convenções do desenvolvimento; pragmatismo; governos do Partido dos Trabalhadores.

Abstract

After claiming economic policies that contributed to the failure of the Dilma's government, Fiesp participated in the overthrow of the president and in the formulation of the ultra-liberal agenda that brought Temer to power. This behavior exposed Fiesp's historical pragmatism, which seeks alliances to reach its interests, but does not hesitate to break them, with a certain autonomy, depending on the conjuncture. To test this thesis, we went back to the Lula's governments and analyzed the role of pragmatism and relative autonomy in building the Fiesp agenda. We qualitatively approach primary and secondary sources. Without a defined party, Fiesp has an agenda anchored in the liberal-developmental convention, which hangs between developmental and neoliberal agendas. Fiesp's pendular behavior is sensitive to conjunctures. In the past decade, in the face of the Lula's deal and the resumption of growth, it hung moderately. In this decade, with falling profit rates and growing deindustrialization, it accompanied the radicalization of the effluents.

Keywords: Fiesp's Agenda; liberal-developmentalism; development conventions; pragmatism; governments of the Workers' Party

* Doutor em Política Social e professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. <https://orcid.org/0000-0001-9178-3458>. E-mail: franciscomduarte85@gmail.com
<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmv.1.003>

INTRODUÇÃO

O presente texto toma a luta em torno do contestável² impeachment de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), como ponto de partida para compreender a agenda político-econômica da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)³.

Há pelo menos duas décadas o chamado “custo Brasil”, conjunto de fatores que reduz a competitividade da indústria brasileira, é o elemento central da agenda político-econômica da Fiesp, que busca revertê-lo atuando, principalmente, em quatro frentes: 1) na redução das taxas de juros, visando ao equilíbrio entre a estabilidade monetária e o crescimento econômico; 2) na consolidação de uma taxa de câmbio que permita a integração competitiva indústria nas cadeias globais; 3) na implementação de reformas estruturais, sobretudo a previdenciária, com vistas a reduzir drasticamente os gastos públicos, compreendidos como um obstáculo à queda das taxas de juros e à liberação de recursos para investimentos em infraestrutura; e 4) na formação de uma política comercial que abra os principais mercados globais para o Brasil.

Dito isto, sustentamos que a Fiesp propôs e apoiou algumas das medidas econômicas do governo de Dilma Rousseff, entre 2011 e 2013, por entender que estas poderiam reverter as elevadas taxas de juros e a apreciação cambial que reduziam a competitividade da indústria. Contudo, uma vez fracassadas as medidas da presidente, a Federação, de forma pragmática, viu no programa “Uma Ponte para o Futuro”, que alçou o vice-presidente Michel Temer à presidência, uma oportunidade para alcançar a outra parte de sua agenda, a das grandes reformas liberais.

A nossa hipótese é que tal comportamento pendular da Fiesp reafirm a a tese defendida por cientistas políticos, como Diniz (1978), Boschi (1979) e Leopoldi (2000) e Bianchi (2004; 2015), de que o empresariado industrial, sobretudo o paulista, busca construir alianças para avançar sua agenda de desenvolvimento, mas não hesita em rompê-las, com certa autonomia e enorme pragmatismo, diante dos constrangimentos políticos e econômicos que se impõem ao Brasil. Logo, o pragmatismo e a relativa autonomia dos industriais seriam os dinamizadores de seu comportamento pendular diante do governo Dilma.

Para testar essa tese, escapamos das tensões que envolveram a derrubada de Dilma e recuamos ao governo Lula (2003-2010). Nele, analisamos como o pragmatismo e a busca por autonomia contribuem na construção da agenda da Fiesp.

Em termos teóricos, entendemos que três visões do desenvolvimento o *neoliberalismo*, o *liberal-desenvolvimentismo* e o *estatal-distributivismo*

estiveram em disputa no Brasil entre meados das décadas de 1990 e de 2010 (SALLUM JR. e GOULART, 2016). O projeto político-econômico da Fiesp, compartilhado por setores da elite política e intelectual, está alinhado ao *liberal-desenvolvimentismo* (BIANCHI, 2004).

Essas três visões são compreendidas aqui como *convenções de desenvolvimento*. Entendemos o *desenvolvimento* como uma articulação institucional, sobretudo, entre Estado e mercados, pautada por regras e normas que visam alcançar o crescimento e a transformação da estrutura socioeconômica de uma sociedade. Neste sentido, uma *convenção do desenvolvimento* é a expressão desse conjunto de regras no comportamento e nas formas de compreender de indivíduos e atores coletivos (ERBER, 2011). Além de incorporadas, as convenções são interpretadas e criticadas (NIEDERLE, 2013). Logo, a busca pelo desenvolvimento instaura conflitos entre convenções, parcialmente divergentes, pela definição da agenda de problemas a serem superados por um dado país (ERBER, 2011).

As convenções do desenvolvimento, para se consolidarem, precisam estar respaldadas em conhecimentos formais, codificados em teorias econômicas, políticas e sociais, e informais, presentes no imaginário social; se ancorar em coalizões de interesses, que reúnam partidos, frações do empresariado e da classe trabalhadora, entre outros; e implementar políticas cujos resultados legitimem a sua narrativa histórica (ERBER, 2011).

Dotados desse referencial teórico, analisamos a agenda da Fiesp a partir de seu posicionamento diante das políticas macroeconômica, externa e de comércio exterior nos governos de Lula. Ao fazê-lo, descrevemos, ainda que parcialmente, a construção da convenção *liberal-desenvolvimentista* e suas clivagens com as outras convenções.

Com vistas a alcançar esses objetivos, ao modo de um trabalho historiográfico, fazemos uma análise qualitativa de fontes primárias e secundárias. Dentre as fontes primárias, foram consultados a *Revista da Indústria* (2004-2010), periódico mensal da Fiesp, e reportagens e documentos publicados no sítio da organização. Quanto às fontes secundárias, foram utilizadas reportagens de jornais, como *Estadão*, *Folha de São Paulo*, *O Globo* e *Valor Econômico e Estado de Minas*; de revistas, como *Carta Capital*, *Época*, *Istoé* e *Piauí*; de portais de notícia, como *G1*, *Uol*, *BBC Brasil* e *El País Brasil*; e os sítios da Câmara dos Deputados e do Senado.

O texto se organiza da seguinte forma. Na primeira seção tratamos do comportamento da Fiesp no contexto do impeachment de Dilma Rousseff. Na segunda seção, abordamos o debate sobre o comportamento ambíguo do empresariado industrial diante do governo Dilma, expomos algumas teses formuladas neste debate e nos posicionamos em relação a elas. Na terceira

seção, demonstramos como as críticas endereçadas à convenção neoliberal pelas convenções liberal-desenvolvimentista e estatal-distributivista permitiram a aproximação entre essas últimas e deram base à coalizão que levou Lula à presidência. Nas quarta e na quinta seções, abordamos o comportamento da Fiesp ao longo dos governos Lula para demonstrar como tanto o anti-monetarismo, que a aproximou de Dilma, quanto o fiscalismo, que a aproximou de Temer, já estavam no centro da “agenda Fiesp” na década passada e que para impulsionar essas demandas os industriais paulistas pendulavam, pragmaticamente, entre as convenções neoliberal e estatal-distributivista. Na conclusão, sintetizamos os argumentos delineados no texto e formulamos, a partir do conceito de *efeito túnel*, uma hipótese explicativa para o “desastre do desenvolvimento” em curso no Brasil.

A FIESP NO JOGO SUJO DO IMPEACHMENT

Antes mesmo da corrida presidencial de 2014, muitos empresários já se revelavam insatisfeitos com a política econômica implementada pelo governo Dilma e com a indisposição da presidente para o diálogo⁴.

A Fiesp, por sua vez, reivindicou muitas das medidas da “nova matriz econômica” (NME) – que visava reduzir as taxas de juros e as tarifas de energia elétrica⁵, desvalorizar o câmbio, desonerar tributos e conceder créditos subsidiados e a execução de serviços públicos para a iniciativa privada – implementada pelo governo Dilma entre 2011 e 2013⁶ (SINGER, 2015; BASTOS, 2017). Entretanto, durante a eleição de 2014, no qual a NME foi alvo de intensas críticas, advindas, principalmente, de grandes empresários e economistas ortodoxos (CARVALHO, 2018; BASTOS, 2017), a Fiesp começou a se afastar do governo⁷.

Apesar de Dilma ter vencido nas urnas, formou-se um consenso de que a expansão fiscal implementada pelo seu governo era a principal responsável pela deterioração das contas públicas. Dilma, pressionada, adotou a agenda do ajuste fiscal defendida por Aécio Neves (PSDB) na campanha e apoiada pelo empresariado (CARVALHO, 2018; IANONI, 2018)⁸.

A oposição não se arrefeceu, entretanto. Primeiro, com base em frágeis denúncias de fraude, o PSDB pediu ao Tribunal Eleitoral uma auditoria das urnas⁹. Sem sucesso, os tucanos pediram a cassação da chapa de Dilma com bases em delações feitas por executivos da Petrobras presos pela Operação Lava-Jato (LJ)¹⁰. As delações “vazavam como uma peneira¹¹” e contribuíam para desestabilizar o novo governo. Impulsionados pela atuação antidemocrática do PSDB e da LJ¹², novos movimentos de direita, a exemplo do Movimento Brasil Livre (MBL), desencadearam grandes protestos em favor do

impeachment da presidente. Essa dinâmica se arrastou por todo ano de 2015 até meados de 2016. (SINGER, 2018).

Ao longo de 2015, Dilma tornou-se cada vez mais dependente do PMDB¹³ para aprovar as medidas necessárias ao ajuste fiscal. Na Câmara dos Deputados, o pemedebista Eduardo Cunha, que derrotara o governo na disputa pela presidência da Casa, boicotava o ajuste sempre que se sentia contrariado. Em abril, Temer (PSDB) passou a intermediar o diálogo entre o Planalto e Cunha. Nessa função, o vice-presidente acumulou forças para se viabilizar como alternativa à Dilma. Esta estratégia ficou clara quando, diante das ameaças de aprovação das chamadas “pautas bombas” na Câmara, que poderiam agravar ainda mais o desequilíbrio do orçamento, Temer afirmou publicamente que era necessário “encontrar alguém capaz de reunir a todos”. Dilma não era esse alguém¹⁴.

Entre agosto e setembro, o grande empresariado, preocupado com o andamento do ajuste fiscal, buscou atenuar os conflitos. À Folha de São Paulo, Roberto Setúbal, presidente do banco Itaú, afirmou que não via razões para o impeachment da presidente¹⁵. Em nota, a Fiesp e a Firjan endossaram o pronunciamento público do vice-presidente, compreendido como um chamamento à responsabilidade institucional para a aprovação das medidas de ajuste fiscal¹⁶. No entanto, Temer dobrou a aposta ao afirmar que Dilma dificilmente completaria o mandato com uma popularidade tão baixa¹⁷.

No final de setembro, a agência de rating *Standard and Poor's* rebaixou a nota de crédito do Brasil, retirando-lhe o selo de “bom pagador”¹⁸. Este era um dos temores do grande empresariado¹⁹. O papel moderador que este ator exercia até então foi rompido pela Fiesp.

Desde o início do ano, a Fiesp argumentava que o ajuste fiscal deveria ser alcançado via cortes de despesas públicas e não por meio do aumento da arrecadação²⁰. Em outubro, quando a proposta de recriação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) tornou-se o centro da estratégia de ajuste fiscal, a entidade lançou a campanha “*Não vou pagar o pato*” contra o aumento dos impostos. O símbolo da campanha, um pato inflável de grandes proporções, foi instalado em frente ao Congresso Nacional. Nesta ocasião, Paulo Skaf declarou: “*O governo tem um tamanho maior que deveria ter... não tem eficiência, cheio de burocracia... e mesmo arrecadando falta dinheiro. Agora a questão da CPMF vai caminhar, a sociedade já disse não em 2007, e o governo insiste.*”²¹

No final de outubro, o PMDB lançaria o plano “Uma ponte para o futuro”. Encomendado por Michel Temer, o plano estabelecia diretrizes neoliberais para as reformas da previdência e do sistema tributário e previa

um amplo programa de privatizações²². As propostas foram formuladas por Roberto Brant, ex-ministro de Cardoso (1995-2002), que contou com a contribuição de José Serra (PSDB), de economistas conservadores, como Marcos Lisboa e Delfim Netto, e da própria Fiesp. O plano foi apresentado a empresários do eixo Rio-São Paulo²³.

Às articulações golpistas de Temer somavam-se as chantagens de Cunha. Em novembro, para evitar sua cassação no Conselho de Ética da Câmara, por ter mentido perante a CPI da Petrobras, Cunha ofereceu ao governo uma trégua: se os deputados petistas votassem a seu favor no Conselho, ele engavetaria os pedidos de impeachment e ajudaria no encaminhamento do ajuste. Contudo, em 2 de dezembro, os petistas afirmaram que votariam contra Cunha e o governo conseguiu aprovar, no Senado, a mudança da meta fiscal de 2015. Cunha contra-atacou com a abertura de um dos processos de impeachment que tinha em mãos²⁴. A aposta era de que a ascensão de Temer à presidência promoveria as reformas estruturais necessárias ao ajuste, desejo maior dos empresários²⁵, e apaziguaria a sanha justiceira da Lava-Jato, desejo incontido de muitos políticos²⁶. A Fiesp apostou alto nessa jogada.

No dia 14 de dezembro de 2015, Paulo Skaf anunciou o apoio formal da Fiesp ao impeachment e o justificou com base nas dificuldades do governo em aprovar o ajuste fiscal prometido e na perspectiva de “estouro” do orçamento para o ano seguinte²⁷.

O envolvimento da Fiesp na derrubada de Dilma foi bem além do apoio formal. Em março de 2016, sob a liderança da Fiesp, entidades empresariais publicaram nos principais jornais do país um anúncio com o slogan *Impeachment Já!*. O anúncio trazia o seguinte texto: [...] *Dizer SIM ao impeachment, dentro dos parâmetros constitucionais, é dizer NÃO ao descontrole econômico, ao descaso com as empresas, com o emprego e, principalmente com você. Chega de pagar o pato [...]*²⁸. Nas entrelinhas, o texto do anúncio buscava rechaçar a ideia de que o impeachment era um golpe disfarçado, argumento sustentado pelos apoiadores da presidente, e legitimar o processo devido à crise econômica gerada pelo governo.

O engajamento da Fiesp no impeachment lançou suspeitas sobre os reais interesses de Skaf, filiado ao PMDB e próximo a Temer, no processo. Segundo reportagem do *Valor Econômico*, de forma reservada, muitos empresários declaravam não concordar com a liderança assumida pela Fiesp no movimento. A mesma reportagem destacou que Benjamin Steinbruch, vice-presidente da Fiesp, não participara das decisões que levaram ao apoio do impeachment e que o senador Armando Monteiro, ex-presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e ministro do governo Dilma Rousseff,

criticara Skaf por expor a Fiesp para alcançar objetivos políticos. Ao jornal, Skaf afirmou que atuava em nome das bases da Federação²⁹.

Alguns acadêmicos arriscaram análises mais amplas sobre a relação ambígua da Fiesp com o governo Dilma.

A RETOMADA DO DEBATE SOBRE O COMPORTAMENTO POLÍTICO-ECONÔMICO DO EMPRESARIADO INDUSTRIAL

André Singer (2015) levantou a hipótese de que o afastamento paulatino dos industriais em relação ao governo Dilma era o principal responsável pelo fracasso da NME. Segundo Singer, tal afastamento teve início no final de 2012, quando lideranças industriais, sobretudo a Fiesp, voltaram a reivindicar reformas para a redução dos custos da mão-de-obra, passaram a criticar a política externa de Cooperação Sul-Sul e apoiar uma maior integração do país aos interesses estadunidenses.

Sem ignorar a importância das explicações conjunturais, Singer formulou uma interpretação histórico-estrutural para a questão. Ele destacou que os interesses da burguesia industrial sempre penduraram no Brasil e no governo Dilma ocorreu o mesmo. No primeiro momento, os industriais alinharam-se aos interesses das classes populares pela maior intervenção do Estado na economia. O que se revelou na formulação, pela Fiesp e pelas centrais sindicais, do documento *Brasil do diálogo, da produção e do emprego* (2011). Em seguida, ao perceberem o perigoso fortalecimento do Estado e dos sindicatos de trabalhadores, os industriais mudaram de posição se aproximando dos interesses do bloco rentista em contradição com seus próprios interesses. Dilma, assim como ocorrera no Golpe civil-militar de 1964, não foi capaz de mobilizar as bases sociais para defender o seu projeto de desenvolvimento do “mecanismo burguês pendular”.

Apesar dos incontestáveis méritos do artigo de Singer (2015), que recuperou o debate sobre o papel dos industriais no desenvolvimento brasileiro, temos duas críticas às suas conclusões. Primeiro, o autor exagera ao afirmar que o alinhamento ao bloco rentista vai contra os interesses dos industriais. Pelo contrário, como veremos na atuação da Fiesp no governo Lula, o comportamento pendular dos industriais atende a interesses, de curto-prazo, bastante concretos. Segundo, Singer lança uma tese verdadeira, a de que o empresariado industrial, sobretudo a Fiesp, foi ingrato com o governo Dilma, mas de poder analítico limitado (BIANCHI, 2015). Voltamos a este ponto adiante.

Laura Carvalho (2018), por sua vez, argumenta que a Nova Matriz Econômica (NME), a qual se refere, ironicamente, pela alcunha de “agenda

Fiesp²⁹, atendeu a propostas da federação paulista e levou o governo, em um contexto de recuo da demanda, a buscar a reversão do ciclo não através de investimentos públicos, mas por meio de incentivos ao investimento privado. Essa política equivocada, segundo a autora, permitiu a manutenção de baixos níveis de desemprego por algum tempo, mas teve pouco efeito na retomada do crescimento e, mesmo sem pretendê-lo, desencadeou um processo de concentração de renda. Logo, Carvalho rechaça o caráter positivo, que vigora na análise de Singer, das medidas ensejadas pelo governo Dilma, mas concorda com a tese do autor acerca da ingratidão da Fiesp. Para a autora, a Fiesp cooptou o governo para sua agenda e deu as costas a ele quando esta fracassou.

Por fim, Álvaro Bianchi (2015) formulou tese bastante esclarecedora sobre o engajamento da Fiesp no processo de impeachment:

[...] os industriais são mais pragmáticos do que ideológicos... costumam agir guiados pelos resultados no curto prazo e... tendem a adiar a tomada de uma posição política, embora ao contrário dos banqueiros, costumem em algum momento tomar partido. ... Deixaram de acreditar que o atual governo seja capaz de reestabelecer uma dinâmica de crescimento econômico, por meio de um ajuste fiscal e da reforma trabalhista que consideram necessárias. ... Não estão dispostos a esperar por uma vitória da oposição em 2016 e desejam uma solução imediata para esta crise, a qual passa pelo PMDB paulista e pela liderança de Michel Temer³⁰.

Logo, para Bianchi (2015), é o pragmatismo histórico dos industriais paulistas que melhor explica seu apoio ao impeachment. Afinal, continua o autor, o governo Dilma demonstrava-se incapaz de implementar o ajuste fiscal e as reformas estruturais, dolorosos para a classe trabalhadora e para o subproletariado, que os industriais reivindicavam há tempos. Quanto à tese da ingratidão, afirma Bianchi (2015), ela serve apenas para explicar o que os industriais não deveriam fazer, romper com um governo que atendeu às suas demandas, mas não o que fizeram, apoiar o impeachment.

Concordamos com a tese de que é o pragmatismo da Fiesp que explica melhor a sua ruptura com o governo. Entretanto, endossar essa tese não significa negar o veio profundamente conservador, e mesmo reacionário, do empresariado industrial ou a significativa integração de interesses que ele mantém como capital financeiro. Mas sim, que mesmo mobilizado por seu conservadorismo atávico e constringido por seu caráter dependente, o empresariado industrial busca, pragmaticamente, aumentar seu grau de autonomia e, com isso, ditar o ritmo e os termos do desenvolvimento.

Estes argumentos se sustentam, por exemplo, no fato de que Fiesp aderiu ao neoliberalismo radical do Plano Temer³¹, mas não o fez sem críticas.

No início de 2017, por exemplo, Skaf criticou, em artigo de jornal, a decisão da Petrobras, sob o governo Temer, de convidar unicamente empresas estrangeiras para participar da licitação do Comperj, complexo petroquímico na região metropolitana do Rio de Janeiro. No artigo, ele defendeu abertamente a política de conteúdo nacional vigente entre 2004 e 2014³². Na mesma semana, Steinbruch argumentou que, diante da onda protecionista iniciada por Trump, era necessário “... *repensar o ingênuo receituário neoliberal que propõe a abertura irrestrita do país... sem apoio e proteção de nenhuma natureza para o capital nacional*”³³.

As críticas da Fiesp ao governo Temer corroboram a seguinte colocação de Bianchi (2015): “*Os industriais não têm um partido, mas usam todos de acordo com as circunstâncias*”. Para sustentar esse argumento, analisamos o comportamento da Fiesp diante das políticas econômica e externas no governo Lula.

AS CONVENÇÕES DO DESENVOLVIMENTO E A CHEGADA DE LULA AO PODER

Ao longo dos anos 1990, a convenção neoliberal estabeleceu uma metáfora histórica que responsabilizava a burocracia estatal e os industriais, atores que sustentavam o nacional-desenvolvimentismo, pelo atraso econômico do país (ERBER, 2002). Embora tenham aderido, parcialmente, a esta convenção, apoiando as privatizações e o desmonte do Estado de bem-estar, muitos segmentos industriais contestaram as baixas taxas de crescimento, os desequilíbrios externos e a destruição de setores industriais desencadeada pela liberalização financeira e comercial (DINIZ e BOSCHI, 2004).

Na esteira dessa insatisfação, os industriais, especialmente os paulistas, e economistas, como Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Serra, que compunham o governo do PSDB, mas eram críticos do neoliberalismo ortodoxo, começaram a formular, em separado e de modo pouco sistemático, a convenção liberal-desenvolvimentista³⁴. Sem romper com a ideia, cara à convenção neoliberal, de transferir para o setor privado o protagonismo do desenvolvimento, os liberais-desenvolvimentistas buscavam, simultaneamente, manter a estabilidade monetária e retomar os investimentos e o crescimento econômico. Por outro lado, o PT, movimentos sociais e segmentos intelectuais priorizavam a consolidação dos direitos políticos e sociais previstos na Constituição, em detrimento da estabilização. Os economistas desse campo político, ligados principalmente à Unicamp e à UFRJ, buscavam reformular o Estado desenvolvimentista para capacitá-lo a protagonizar um processo de

crescimento econômico com massiva inclusão social. Esta vertente oposicionista deu origem à convenção estatal-distributivista (SALLUM JR, 2013; SALLUM JR. E GOULART, 2016).

Portanto, no final dos anos de 1990, os fracassos da convenção neoliberal, sustentada principalmente pelo sistema financeiro, abriam espaço à consolidação e aproximação das convenções liberal-desenvolvimentista e estatal-distributivista, ambas preocupadas com o esgarçamento da base produtiva. Não por acaso, Lula da Silva chegara ao poder, em 2003, acompanhado de um vice-presidente, José Alencar, proveniente da indústria têxtil, uma das mais esgarçadas com a abertura comercial.

Entretanto, não houve ruptura com o neoliberalismo. Primeiro, com vistas à redução da resistência do mercado financeiro, o governo Lula aderiu ao tripé macroeconômico, que abarca o câmbio flutuante e as metas de inflação e de superávit primário. Em seguida, nomeou uma equipe ministerial que expressava, claramente, uma tentativa de conciliação entre as agendas das três convenções que disputavam os rumos do desenvolvimento nacional. A equipe era composta por neoliberais ortodoxos, como Antônio Palocci (Fazenda) e Henriques Meirelles (Banco Central); por liberais-desenvolvimentistas, como os empresários Luiz Fernando Furlan (Desenvolvimento)³⁵ e Roberto Rodrigues (Agricultura)³⁶; e por estatal-distributivistas, como Guido Mantega (Planejamento), Carlos Lessa (BNDES) e Celso Amorim (Relações Exteriores) (SALLUM JR. E GOULART, 2016).

A FIESP NO INÍCIO DO GOVERNO LULA (2003-2004): EM BUSCA DE UMA "AUTONOMIA INSERIDA".

Ao longo de 2003, o desapontamento da Fiesp com a política econômica ortodoxa adotada pelo governo levou o seu então presidente Horácio Piva a criticar a política monetária. Ele também contestou o aumento da carga tributária e reivindicou metas para retomada do crescimento econômico³⁷.

A Fiesp não estava sozinha em suas críticas. O industrial e vice-presidente José Alencar, ao longo dos dois mandatos de Lula, costumava argumentar que as taxas de juros eram uma questão mais política do que técnica e que o BC poderia, perfeitamente, adotar taxas de mercado³⁸.

Contudo, foi o economista Carlos Lessa, representante do estatal-distributivismo, que protagonizou as principais tensões entre as convenções concorrentes. Por um lado, ele engrossava a crítica dos industriais aos juros elevados praticados pelo BC de Meirelles³⁹. Por outro lado, o seu nacionalismo de viés estatista incomodava os liberais-desenvolvimentistas. Esse conflito expressou-se, por exemplo, na querela sobre a venda de ações da Vale

para a japonesa Mitsui. Enquanto Lessa queria exercer o direito de compra do BNDES para impedir que os japoneses conquistassem poder de veto no Conselho Administrativo da empresa brasileira, Furlan e Mantega não queriam intervir na transação⁴⁰.

Esta dinâmica conflitiva durou até novembro de 2004, quando, por pressões de Palocci, Meirelles e Furlan, Lessa foi demitido do cargo⁴¹. A queda de Lessa dividiu as opiniões dos empresários industriais. Newton de Mello, presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), lamentou a demissão de Lessa, dada a sua relevante postura nacionalista e sua crítica aos excessos de zelo com a inflação e ao descaso com o crescimento. Já Paulo Skaf, então recém-eleito presidente da Fiesp, foi mais moderado, elogiando tanto Lessa quanto o seu sucessor, Mantega⁴².

Com a ascensão de Skaf à presidência da Federação, a entidade elevou o tom de suas críticas à política externa, contestando o suposto privilégio dado pelo governo Lula às negociações envolvendo os países do Sul, em detrimento dos países ricos do Norte⁴³.

À primeira vista, isto pode parecer estranho, já que quadros da alta cúpula do governo federal, como o vice-presidente José Alencar, os ministros Antônio Palocci e José Dirceu e o senador petista Aloízio Mercadante, atuaram “arduamente” para que Skaf saísse vitorioso da eleição para presidente da Fiesp⁴⁴. Entretanto, o fato é que Skaf buscou inserir a Fiesp nas redes políticas, sem perder sua relativa autonomia.

Essa estratégia de autonomia inserida – usamos, de forma livre, o conceito consagrado por Evans (2004)⁴⁵ – ficaria mais explícita na nomeação, para os conselhos superiores e departamentos da Fiesp, de políticos e intelectuais ligados ao PSDB. Paulo Renato de Souza, ex-ministro da Educação de Cardoso, assumiu a direção do Conselho de Responsabilidade Social; Roberto Giannetti, que também participara na gestão do PSDB, assumiu o Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior; e Rubens Barbosa, diplomata de carreira próximo ao PSDB, tornou-se presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Fiesp. Para o Conselho Superior de Economia da Fiesp, foi nomeado o economista e então deputado federal Delfim Netto⁴⁶, um dos promotores do liberal-desenvolvimentismo⁴⁷ e importante interlocutor da Fiesp há décadas⁴⁸.

A Fiesp, portanto, mantinha-se próxima do governo federal, mas não deixava de criticá-lo e nem mesmo de abrigar pessoas próximas ao PSDB em seu quadro interno. A entidade transitava, pragmaticamente, tanto nos círculos da classe política mais alinhados à convenção neoliberal quanto naqueles mais alinhados à convenção estatal-redistributivista.

A Fiesp e a política macroeconômica (2004-2006)

Em dezembro de 2004, uma reportagem da Revista da Indústria comparava os níveis das taxas de juros, do spread bancário e da carga tributária do Brasil com os de outros países latino-americanos, como Argentina e Chile, e destacava nosso mau desempenho (REVISTA DA INDÚSTRIA, dez., 2004). Para a Fiesp, ao demandar crédito continuamente do sistema financeiro, o governo brasileiro fazia com que o patamar dos juros se elevasse e, com isso, encarecia o crédito para o setor produtivo. Além disso, a escalada dos juros encarecia o serviço da dívida pública, o que levava o governo a recorrer ao aumento de impostos. Logo, a federação entendia que o governo precisava fazer um duro ajuste fiscal, capaz de reduzir a dívida pública e, com isso, acelerar a queda das taxas de juros⁴⁹.

Em abril de 2005, a Fiesp apresentou um estudo que demonstrava que os preços monitorados, relacionados a atividades próprias do governo, como petróleo, transporte, educação e planos de saúde, e responsáveis por 40% inflação, são imunes aos aumentos da Taxa Selic. Diante do dado, o Diretor do Departamento de Pesquisas Econômicas da Fiesp, Paulo Francini, criticou o sistema de metas inflacionárias adotado por perseguir o centro da meta em espaços de tempo muito curtos e, com isso, afetar gravemente o nível de expansão das atividades produtivas. Para Francini, as metas de inflação irrealistas deviam-se ao viés monetarista do BC⁵⁰. Skaf, por sua vez, evitou sugerir uma intervenção direta nos juros e enfatizou que o foco da Fiesp era o combate à *“doença chamada gasto público”* (REVISTA DA INDÚSTRIA, abr., 2005, p. 27).

As críticas distintas de Skaf, focada na política fiscal, e de Francini, focada na política monetária, revelam o caráter ambíguo da agenda macroeconômica da Fiesp. Por um lado, lutava com firmeza pela redução dos gastos públicos. Por outro, conduzia, com maior cautela, uma crítica ao viés ideológico da política monetária. Esta cautela devia-se, certamente, à força do núcleo neoliberal no governo e, talvez, ao fato de que parcela dos industriais lucrava com operações financeiras favorecidas pelas taxas de juros elevadas. Vejamos.

Em fevereiro de 2005, a Fiesp, junto com outras organizações empresariais, como a CNI, realizou um ato público em protesto contra a MP 232, que previa a ampliação da base de cálculo do IR e da CSLL das empresas prestadoras de serviços de 32% para 40%. Preocupada com os efeitos do aumento de impostos na cadeia produtiva, a federação paulista cobrou do Estado *“mal gastador”* mais eficiência nos gastos⁵¹.

Em meio à mobilização contra a MP 232, Skaf expôs a face mais liberal da agenda da entidade: *“reforma tributária que desonere a produção, reforma trabalhista que permita aumentar a renda dos trabalhadores... responsabi-*

lidade fiscal que possibilite juros menores... e câmbio realista. ... A Nação é maior do que o Estado” (REVISTA DA INDÚSTRIA, fev. 2005, p. 34). Esta passagem também revela o caráter ideológico das convenções de desenvolvimento que buscam a integração de interesses, por exemplo, entre classes antagônicas.

No segundo semestre de 2005, Delfim Netto (PP-SP) elaborou uma proposta para solucionar o descontrole do déficit público e, conseqüentemente, das elevadas taxas de juros que impediam a retomada do crescimento sustentado. Ele propunha o congelamento dos gastos de custeio do governo por cinco anos, período em que os gastos só poderiam acompanhar a correção da inflação e não a do PIB e um “choque de gestão” nos setores menos eficientes do governo, aqueles protegidos pela vinculação de receitas, como a Saúde, a Educação e a Previdência. Além disso, Delfim defendia que o ajuste fosse institucionalizado via emenda constitucional: *“A credibilidade vem com uma emenda... determinando que as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) dos próximos cinco anos providenciarão superávits primários para eliminar o déficit nominal até 2008 ou 2010”* (REVISTA DA INDÚSTRIA, jul., 2005, p. 18).

Tal proposta confrontava-se diretamente com o estatal-distributivismo, do PT e de movimentos sociais, que reconhecem nas vinculações constitucionais um mecanismo fundamental para financiar as políticas sociais. Não por acaso, vinte deputados do partido repudiaram a proposta por meio de uma nota pública, antes de um jantar promovido pela Fiesp para discuti-la com membros do governo⁵².

A proposta da Fiesp para o ajuste, apresentada a Palocci no mesmo mês, era um pouco diferente. Previa a redução nos gastos de 2% reais ao ano durante seis anos seguidos e a manutenção do nível total de gastos pelos quatro anos seguintes⁵³.

No debate sobre a questão dos gastos públicos, a Fiesp aproximava-se da convenção neoliberal, cuja principal característica é o seu *institucionalismo restrito* respaldado pela teoria econômica neoclássica (ERBER, 2011). As propostas de ajuste da Fiesp e de Delfim, por exemplo, estavam embasadas no preceito de que a política fiscal, por ser fiadora da estabilidade econômica, deve estar sujeita a regras para garantir a sustentabilidade das contas do setor público. Tal preceito adveio de teorias neoclássicas reunidas no Novo Consenso Macroeconômico (NCM) (ARANTES e LOPREATO, 2017).

Ademais, os fatos narrados acima demonstram que o tipo de restrição institucional implementada pela lei do Teto de Gastos⁵⁴, aprovada pelo governo Michel Temer e que congela os gastos públicos por vinte anos, já estava presente, sem a mesma radicalidade, na agenda nacional há mais de uma década e

contava com o apoio entusiasmado da Fiesp. Não custa lembrar que Delfim e a Fiesp também participaram da formulação do “Uma Ponte para o futuro”, no qual constava a lei do Teto.

Apesar de sua aproximação com o neoliberalismo no que tange à questão fiscal, a federação paulista não adere de forma irrestrita a esse padrão de comportamento e compreensão da realidade.

Em abril de 2005, a Fiesp – em parceria com a CNI, centrais sindicais de trabalhadores, como a CUT e a Força Sindical, e algumas entidades acadêmicas, como a UFRJ e a Unicamp – formulou uma proposta de ampliação da composição do Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão responsável pela política monetária. O movimento visava garantir a presença de representantes do setor produtivo no colegiado, de modo a se equilibrar a busca pela estabilidade monetária com a valorização da produção e da renda⁵⁵. A proposta foi aprovada no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em meio a uma tensa discussão entre, de um lado, Armando Monteiro da CNI e Paulo Skaf da Fiesp e, do outro, Roberto Setúbal do Itaú. Entretanto, Lula não implementou a proposta, favorecendo à convenção neoliberal, então hegemônica (IANONI, 2018).

Em setembro de 2005, diante da contínua elevação dos juros, os presidentes da CUT, Luiz Marinho, e da Fiesp, Paulo Skaf, tentaram costurar um pacto social para evitar novas altas da Taxa Selic. O pacto duraria três anos, período no qual o setor produtivo seria submetido a controles de preços e ampliaria os investimentos; o governo reduziria a carga tributária; o setor financeiro baixaria o custo dos empréstimos; e os trabalhadores moderariam as pressões por aumentos salariais. Lula acompanhou a posição de Palocci, que foi contra o pacto, uma vez que este poderia causar altas inflacionárias devido à remarcação de preços antes de seu início e sugerir certa incapacidade do governo de sustentar a então corrente retomada do crescimento⁵⁶.

Essas articulações entre o empresariado industrial e os trabalhadores organizados sugerem que estava em curso uma maior integração entre as convenções estatal-distributivista e liberal-desenvolvimentista. Contudo, havia importantes clivagens entre elas. Uma dessas clivagens dizia respeito às reformas sindical e trabalhista. Em 2005, o governo propôs a PEC 369 e um anteprojeto de Reforma Sindical que geraram reações negativas da Fiesp e da CNI. Elas criticavam o projeto por manter a contribuição sindical obrigatória; estabelecer a obrigatoriedade de representação sindical nas empresas; e não reconhecer a legitimidade jurídica das negociações coletivas com a manutenção da arbitragem final pela Justiça do Trabalho. Já os líderes sindicais, como Luiz Marinho da CUT, ressaltavam os avanços da proposta⁵⁷.

Na reforma trabalhista aprovada pelo governo Temer e apoiada pela Fiesp, em 2017, as negociações coletivas passaram a prevalecer sobre o legislado e se determinou o fim do imposto sindical⁵⁸. Como demonstra o embate de 2005, Temer atendeu a antigos anseios do empresariado.

Importa destacar que, em um espaço de tempo de menos de um ano, a Fiesp atuou em articulações que a aproximavam ora da convenção neoliberal, buscando reduzir os gastos públicos e as intervenções estatais na economia que compreendia como excessivas; ora da convenção estatal-distributivista, buscando maior pluralidade no processo decisório da política monetária. Isto reforça o argumento de que a Fiesp tem uma agenda relativamente autônoma, construída de forma bastante pragmática.

A terceira frente de atuação crítica da Fiesp era a da política cambial. Em janeiro de 2005, uma reportagem do periódico da Fiesp expunha a insatisfação dos setores voltados à exportação e importação com a forte apreciação e volatilidade do câmbio. O presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil, Benedicto Fonseca, destacava: *“Se perdurar essa equação valorização da moeda + custos internos crescentes + tarifas aduaneiras decrescentes = tendência a maior vulnerabilidade externa poderão ocorrer menor crescimento das exportações ou mesmo estagnação...”* (REVISTA DA INDÚSTRIA, jan., 2005, p. 23). Todos os analistas consultados pela Fiesp temiam que a apreciação do câmbio, no longo prazo, gerasse um déficit comercial e, conseqüentemente, uma abrupta desvalorização da moeda acompanhada de pressões inflacionárias, mas não se arriscavam a dizer qual deveria ser o patamar da taxa de câmbio para manter a estabilidade e garantir a competitividade das empresas industriais do país⁵⁹.

A Fiesp formulou propostas e apontou soluções para a questão cambial.

No final de 2005, por exemplo, ela trabalhou pela aprovação de uma lei – junto ao ministro Luiz Furlan – que permitiria aos exportadores reter por mais tempo uma parte de suas divisas, com o objetivo de ajudá-los a casar o processo de internalização das divisas com o de importação de produtos e evitar perdas relativas à volatilidade e apreciação da moeda brasileira. O projeto foi aprovado⁶⁰. Já em 2006, a entidade apontou a política macroeconômica chinesa, com juros a nível internacional e um câmbio depreciado, como exemplo para que o Brasil retomasse o crescimento⁶¹.

Importa destacar que, em meados dos anos 2000, o economista Bresser-Pereira formulou o Novo Desenvolvimentismo, uma abordagem teórica cujo principal objetivo é exatamente definir uma taxa de câmbio industrial que garanta a competitividade de empresas que produzem no estado da arte internacional (BRESSER-PEREIRA, 2014). Apesar desta abordagem

convergir com a crítica da Fiesp à política cambial, não encontramos indícios de que ela tenha influenciado as propostas da entidade nessa frente.

Além de buscar a redução das incertezas macroeconômicas, a Fiesp também atuava no plano microeconômico, com vistas a garantir maior previsibilidade em relação à concorrência que a indústria brasileira enfrentaria⁶². O engajamento crítico da Fiesp diante da política externa e de comércio exterior esteve voltado para regular os termos da concorrência e das parcerias comerciais.

A Fiesp e a política externa e de comércio exterior (2004-2006).

Em dezembro de 2004, a Fiesp reclamou publicamente do presidente Lula ter reconhecido a China como uma economia de mercado, uma vez que o país asiático mantinha várias práticas de dumping. Em reunião da Coalizão Empresarial Argentina-Brasil, empresários dos dois países contestaram a estratégia do governo brasileiro de usar a política comercial para conseguir o apoio da China à entrada do Brasil no Conselho de Segurança da ONU⁶³. As reclamações dos industriais surtiram algum efeito, pois, em outubro de 2005, Lula regulamentou decretos permitindo a setores da indústria brasileira o uso de cotas e restrições aos importados chineses⁶⁴.

A federação paulista também contestou a suposta condescendência do governo Lula diante das cotas que a Argentina impunha às importações de produtos brasileiros no âmbito do Mercosul. A Fiesp afirmou, à época, que se a Argentina não mudasse sua postura, pressionaria o governo brasileiro a rever as condições da integração sub-regional⁶⁵.

A Fiesp também revelava preocupação com o andamento das relações comerciais com os EUA⁶⁶, que, segundo a entidade, estava sendo preterido pela Política de Cooperação Sul-sul. Carlos Cavalcanti, diretor do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (DEREX), explicou este incômodo: “*O comércio Sul-Sul deve ser complemento... desde que não se perca de vista os maiores mercados... Precisamos sentar à mesa para negociar uma Alca que interesse aos 34 parceiros... é preciso abandonar a ideologia que contamina as discussões*” (REVISTA DA INDÚSTRIA, mai., 2005, p. 43-44). O editorial da Revista da Indústria de agosto de 2006 reforçava esse discurso, ao destacar, com certa ironia, que o governo Lula dedicara-se em demasia a “... algo definido pelo atual Itamaraty como eixo Sul-Sul” e com “... timidez aos dois principais players do mercado mundial: os EUA e a União Europeia” (REVISTA DA INDÚSTRIA, ago., 2006, p. 16). A entidade paulista vislumbrava uma saída para a “politização” da política comercial a partir de formulação de uma “diplomacia empresarial”, sem a participação

do governo, voltada para acordos setoriais, sobretudo, com o empresariado estadunidense⁶⁷. A Fiesp abriu, em 2006, um escritório em Washington, para negociar tanto com órgãos oficiais quanto com o setor privado⁶⁸.

Ao longo de 2006, a Federação elaborou uma agenda mais propositiva para a política de comércio exterior. No centro desta agenda estava a proposta de formação de uma agência de comércio exterior, vinculada à Presidência da República, nos moldes da United States Trade Representative (USTR) dos EUA. A ideia era que a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), ligada ao Ministério do Desenvolvimento, assumisse esse papel e a ela fosse concedido um status de ministério. O objetivo central da proposta era, mais uma vez, atenuar a “ideologização” da política comercial promovida pelo Itamaraty⁶⁹.

As críticas que a Fiesp endereçava à política de cooperação Sul-Sul convergiam com as formuladas pelo PSDB, cujas ideias estavam no cerne da convenção neoliberal. Este fato tornou-se mais explícito, em 2016, quando José Serra (PSDB-SP) assumiu o cargo de chanceler do governo Temer e prometeu desmontar a política de cooperação Sul-Sul⁷⁰.

Apesar das divergências com o governo Lula, durante a crise do mensalão, em 2005, a Fiesp não encampou as críticas da oposição e clamou pela reforma política como solução⁷¹. Creditamos essa postura à retomada das políticas industriais, com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004 (ERBER, 2011); à abertura do governo para o diálogo com as organizações industriais, que tinham assento permanente no CDES⁷²; e, por fim, aos índices econômicos que apontavam, como sublinhou Ianoni (2018), para uma retomada mais consistente do crescimento.

A AGENDA FIESP E O SEGUNDO MANDATO DE LULA: A LUTA PELAS REFORMAS E OBSESSÃO PELO CRESCIMENTO (2007-2008)

Entre 2005 e 2006, Guido Mantega e Dilma Rousseff substituíram, respectivamente, Palocci e Dirceu nos comandos do Ministério da Fazenda e na Casa Civil. Rousseff e Mantega, economistas mais próximos do estatal distributivismo, buscaram modificar a correlação de forças no governo, que passou a ter uma maior preocupação com o crescimento econômico e com a questão social.

Quando reeleito no final de 2006, Lula da Silva prometeu acelerar o crescimento, mantendo a responsabilidade fiscal⁷³.

A entrevista que Skaf concedeu ao periódico da Fiesp, no início de 2007, seguiu a mesma linha do discurso do presidente da República. Skaf criticou a ideia, à época predominante no Brasil, de que era necessário

optar entre crescimento ou estabilidade: “*A verdadeira desestabilização hoje é o não-crescimento*” (REVISTA DA INDÚSTRIA, jan., 2007, p. 19). Ele destacou também a forte articulação que a Fiesp alcançara junto ao legislativo e ao executivo e reforçou o seu discurso político-ideológico integrador: “*A Fiesp... hoje não defende os interesses da indústria de São Paulo, ela defende os interesses do Brasil!... Temos um entrosamento muito forte e produtivo com o Congresso Nacional...*” (REVISTA DA INDÚSTRIA, jan., 2007, p. 17). Em busca de legitimar sua agenda liberal-desenvolvimentista, a Fiesp descrevia suas alianças políticas como um jogo de ganha-ganha e não como um processo eivado de clivagens políticas.

No início de 2007, a Fiesp passou a enfatizar a importância dos investimentos públicos em infraestrutura para garantir a sustentação do crescimento⁷⁴. Por isso, a entidade reagiu com grande entusiasmo ao anúncio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC): “*... o PAC anunciado pelo presidente Lula no final de janeiro merece total aprovação. Não importa que não tenham sido incluídas... o esperado choque de gestão e de contenção dos gastos públicos. Estas e outras grandes ações fundamentais... continuarão sendo cobradas*” (REVISTA DA INDÚSTRIA, fev., 2007, p. 12).

Passado o entusiasmo inicial com o Plano, a Fiesp voltou a reivindicar reformas.

No âmbito da política monetária, retomou as pressões para a ampliação da participação do setor produtivo no Conselho Monetário Nacional (CMN)⁷⁵ e criticou a lenta queda dos juros a partir da contestação de relatório do Copom⁷⁶. No que tange à política cambial, a Fiesp reconhecia que as reclamações dos setores mais prejudicados pela apreciação ecoavam no vácuo porque o Brasil vivia um cenário econômico extremamente favorável: a economia crescia, havia um elevado saldo na balança comercial e um montante significativo de reservas internacionais, a inflação era declinante; e estávamos próximos de conquistar o grau de investimento⁷⁷.

A federação paulista criticava também a ausência das reformas de estruturais no PAC⁷⁸. No que tange à previdência, por exemplo, a entidade industrial contestou o discurso do novo ministro, Luiz Marinho, que defendia que as regras da nova previdência só poderiam valer para quem ainda não tinham entrado no mercado de trabalho. A Fiesp argumentava que, se a perspectiva do ministro fosse adotada, a mudança só teria algum impacto nas contas públicas em 30 ou 40 anos⁷⁹.

Nas políticas externa e comercial, a Fiesp demonstrava preocupação com a continuidade de Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores, e, portanto, com a permanência das diretrizes da política sul-sul nas relações comerciais. Contudo, assumindo uma postura conciliadora, típica do

pragmatismo da Fiesp, a *Revista da Indústria* publicou um artigo escrito por assessores de Samuel Pinheiro Guimarães, então secretário-geral de relações exteriores, no qual as diretrizes da política comercial eram justificadas. O artigo sublinhava que o grande avanço nas parcerias com os países em desenvolvimento se dava pelo fato de que com eles as negociações avançavam sem maiores imposições de regras que extrapolam o livre mercado, pois ambas as partes reconheciam a necessidade de dar acesso efetivo a seus mercados⁸⁰.

Portanto, no que tange ao modelo de reforma da previdência e aos rumos das políticas externa e comercial, havia claros conflitos entre o liberal-desenvolvimentismo da Fiesp e o estatal-distributivismo de setores do governo. Entretanto, estes conflitos eram conduzidos de forma bastante moderada.

O mesmo não pode ser dito em relação à mobilização da Fiesp, em 2007, contra a renovação da CPMF. No editorial “Xô CPMF; Chega de Impostos”, a Fiesp afirmou que tal imposto era uma expressão dos abusos do Estado contra o contribuinte. Como solução para evitar o aumento de impostos, a organização voltou a evocar a melhoria na gestão pública e o combate à corrupção⁸¹. A Fiesp argumentava que os principais “vilões”, responsáveis pelo aumento da carga tributária, eram o funcionalismo público, a previdência e os juros⁸². A campanha contra o aumento de impostos, na qual a Fiesp atuou através de lobby no congresso, foi bem sucedida e a CPMF foi vetada no fim de 2007⁸³.

Em 2008, a Fiesp, em consonância com o discurso internacional, demonstrou empolgação com a ascensão do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China)⁸⁴. Contudo, em uma carta aos leitores da revista, Skaf sublinhava que, apesar de ter o maior potencial energético, o Brasil continuava a acumular as menores taxas de crescimento entre os quatro países. Para ele, a razão para tal atraso estava na forma pouco efetiva com que o Brasil manejava as políticas monetárias e cambiais, em oposição aos outros três países, e na lentidão com que caminhavam as reformas estruturais, entendidas como necessárias ao crescimento⁸⁵.

Ao longo do ano de 2008, a organização voltou a atuar no congresso para convencer os parlamentares a aprovar uma reforma capaz de simplificar o sistema tributário e, ao mesmo tempo, diminuir o montante da carga tributária⁸⁶. Junto com a questão da reforma, a Fiesp discutia a nova política industrial proposta pelo governo, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Apesar dos pontos positivos da política, como os incentivos para a indústria aumentar significativamente a participação do seu investimento no PIB, os especialistas e empresários consultados pela Fiesp demonstravam temor de que os esforços de expansão fossem solapados pela constante apreciação cambial⁸⁷.

A análise do comportamento da Fiesp até a metade do segundo mandato de Lula revela, então, uma ambiguidade constante. A federação paulista pendulava, com relativa autonomia, entre articulações desenvolvimentistas, que visavam à redução do patamar dos juros, e articulações mais liberais, que buscavam implementar uma política de austeridade fiscal permanente e uma política comercial que privilegiasse os EUA e a UE⁸⁸.

Entretanto, com a eclosão da crise financeira internacional, a Fiesp moderou suas críticas às políticas externa e comercial e aproximou sua agenda, com maior clareza, da convenção estatal-distributivista.

A Fiesp, a crise financeira internacional e o (quase) pacto socialdemocrata

No final de 2008, em meio à eclosão da crise financeira internacional, a Fiesp e a CUT anunciaram um pacto de classes em prol do desenvolvimento. Tal pacto retomava a reivindicação, lançada pela primeira vez em 2005, de expansão da participação do setor produtivo, trabalhadores e indústria, no CMN, que visava superar o uso da elevação dos juros como o único instrumento para garantir a estabilidade monetária. Para as duas organizações, o controle da inflação poderia ocorrer por meio da expansão do investimento industrial e da moderação das demandas salariais. Por outro lado, os conflitos se mantinham. A CUT desejava discutir a redução da jornada de trabalho, sem perdas salariais. Já a Fiesp, visava a uma maior flexibilização das leis trabalhistas. As duas organizações montaram um grupo de trabalho para avançar nas discussões⁸⁹.

Em 2009, para enfrentar os impactos da crise financeira internacional no setor industrial, que dispensava um número crescente de trabalhadores, a Fiesp voltou a se reunir com representantes de diversos sindicatos patronais e de trabalhadores. Dessa vez, a articulação se deu com a Força Sindical, a CGT e a UGT. As principais soluções propostas foram a redução da jornada de trabalho, com redução de salários, mas atrelada a cursos de qualificação gratuitos, a concessão de férias coletivas e o uso de banco de horas⁹⁰. Em relação às medidas estruturais, as organizações concordaram em pressionar o governo em prol da redução da carga tributária, da implementação de subsídios e de uma queda mais agressiva da taxa Selic e dos *spreads* bancários⁹¹.

As negociações entre industriais e trabalhadores em prol da superação da crise não foram os únicos sinais de uma integração mais sólida entre as convenções liberal-desenvolvimentista e estatal-distributivista. No final de 2008, em meio às crescentes preocupações com os efeitos da crise financeira norte-americana, o governo Lula buscou o apoio da Fiesp para avançar sua política comercial. Importa lembrar que a federação paulista vinha lutando

por este espaço desde 2004, quando intensificou suas missões diplomáticas no exterior e passou a receber comitivas oficiais de outros países na sua sede.

Em outubro de 2008, Lula realizou um encontro oficial com o presidente do Peru na sede da Fiesp. Nas reuniões comerciais, estiveram em pauta, sobretudo, a expansão de investimentos de empresas brasileiras, como a Vale e a Eletrobrás, no Peru, o que visava fortalecer a política de multinacionalização das grandes companhias nacionais implementada pelo governo e apoiada pela federação paulista⁹². Na mesma linha se deram as negociações entre a presidente Cristina Kirchner, da Argentina, e o presidente brasileiro, no Encontro Empresarial Brasil-Argentina, sediado pela Fiesp⁹³. Em meados de 2009, a Fiesp exaltava as potencialidades da política de expansão das empresas nacionais na América Latina, reforçada pelo PDP, e o papel diplomático do presidente Lula na internacionalização das empresas⁹⁴.

Ao longo de 2009 e 2010, Lula continuou a receber comitivas oficiais na Fiesp – recebeu as do Peru, do Chile, da Colômbia, dos Países Baixos e da Itália – e a entidade já vislumbrava a consolidação do Brasil como um player relevante no comércio internacional⁹⁵.

A verdade é que a crise financeira, que impactou no primeiro momento, principalmente, o mundo desenvolvido, fortaleceu a política de cooperação sul-sul do governo e a Fiesp, pragmaticamente, aderiu a ela. Anos depois, em uma entrevista ao site *UOL*, Skaf reconheceria que o estilo de Lula governar – o fato de ter ido à Fiesp receber lideranças de outros países – facilitava a relação entre o governo e o empresariado, algo que não ocorreu no governo de Dilma⁹⁶.

O clima de otimismo e cooperação entre os industriais paulistas e o governo se expressou nas eleições. Mais precisamente, no apoio que Lula, Dilma e o PT, mesmo tendo um candidato próprio na disputa, deram à candidatura de Skaf ao governo de São Paulo⁹⁷. Lula chegou mesmo a cogitar o lançamento de uma chapa formada por Ciro Gomes e Paulo Skaf para o governo paulista⁹⁸.

É na esteira do relativo sucesso do pacto lulista – segundo Secco (2011) e Singer (2012), uma socialdemocrata à brasileira – que Dilma Rousseff chegou à presidência da república. Isto não significa, entretanto, que as tensões entre o liberal-desenvolvimentismo e o estatal-distributivismo tinham desaparecido. Na esteira do fortalecimento do Lulismo, enquanto os sindicatos buscavam a redução da jornada de trabalho e o governo discutia uma proposta que tornaria obrigatório o pagamento de lucros e resultados aos trabalhadores em todas as empresas, a Fiesp se opunha às duas propostas e tentava frear o ímpeto reformista do estatal-distributivismo⁹⁹.

Portanto, o comportamento da Fiesp ao longo do governo Lula expressa claramente o movimento pendular burguês descrito por Singer (2015). Contudo, neste período, o movimento pendular era feito, quase sempre, de forma moderada e só se acelerava quando entrava na agenda a questão do aumento da carga tributária, como vimos no caso da CPMF.

CONCLUSÃO: A HIPÓTESE DO “EFEITO TÚNEL ÀS AVESSAS”

A Fiesp tem um agenda liberal-desenvolvimentista concreta para o país. Assim, no âmbito da macroeconomia, a entidade visa à adoção de taxas de juros moderadas, de um câmbio competitivo e uma austeridade fiscal permanente. No que tange às reformas estruturais, com vista a uma redução drástica nos gastos públicos e na carga tributária, a organização propõe e apoia reformas trabalhistas, previdenciárias e tributárias dotadas de viés neoliberal. Ainda em relação ao controle dos gastos públicos, a federação paulista propõe um “choque de gestão” para aumentar a eficiência do gasto e melhorar a qualidade dos serviços. No campo da política comercial, as relações sul-sul devem ser complementares e o eixo central desta política deve ser o estreitamento das relações com os EUA e a Europa.

Para implementar essa agenda, a federação paulista atua com grande pragmatismo e relativa autonomia. Durante os governos do PT, quando reivindicava a redução dos juros, a Fiesp se aliava às bases da convenção estatal-distributivista, especialmente aos sindicatos de trabalhadores e intelectuais progressistas. Quando visava à redução da carga tributária, dos gastos sociais e da intervenção do Estado nas relações entre capital e trabalho, a entidade se alinhava com as bases da convenção neoliberal, sobretudo aos economistas ortodoxos, financistas e setores da alta classe média urbana. A cada mudança no cenário político e econômico, o movimento pendular da Fiesp se acentuava para um lado ou para o outro. Entre 2008 e 2009, no contexto inicial da crise financeira internacional, a Fiesp aderiu à estratégia de cooperação sul-sul do governo Lula e iniciou um intenso diálogo com sindicatos de trabalhadores. Já entre 2014 e 2015, diante do forte crescimento do emprego, da queda das taxas de lucro e do avanço da desindustrialização, a Fiesp fez o movimento contrário, se afastando do governo Dilma e aderindo à crítica virulenta que as bases do neoliberalismo dirigiam a ele.

Esta conclusão reforça a tese de Bianchi (2015) de que o apoio da Fiesp ao impeachment era uma decisão racional, que atendia aos interesses de curto-prazo da entidade, sobretudo à parte da sua agenda voltada para as reformas estruturais, e de que os industriais paulistas não têm partido e agem com relativa autonomia para alcançar seus objetivos.

Por fim, a partir do movimento pendular realizado pela Fiesp entre o final do governo Lula e o impeachment de Dilma, gostaríamos de formular uma hipótese sobre o que ocorreu no Brasil na última década.

Por razões estruturais e a despeito das taxas de crescimento da economia não terem alcançado níveis muito elevados, entre 2004 e 2014, os salários reais cresceram, continuamente, acima do crescimento da produtividade. Essa “revolução indesejada” – termo cunhado por Serrano e Summa (2018) para destacar que tal dinâmica não foi planejada – fortaleceu o poder de barganha dos trabalhadores, em geral, e dos menos qualificados, em particular, e, conseqüentemente, reduziu o poder do capital em controlar o conflito distributivo. O aumento dos salários mais baixos, sobretudo devido à política de valorização do salário mínimo implementada desde o governo Lula, somou-se à redução significativa das taxas de desemprego no primeiro governo Dilma, o que gerou a chamada “inflação de serviços” e impactou crescentemente a qualidade de vida da classe média (CARVALHO, 2018).

Com a relação à indústria, a queda das exportações industriais, que começara em 2007, foi compensada pelo crescimento do mercado interno até 2011. A partir deste momento, a manutenção do câmbio apreciado, a despeito das tentativas do governo Dilma de depreciá-lo, permitiu, aos poucos, a captura do mercado interno pelas importações que, somada ao aumento dos salários acima do crescimento PIB, gerou uma redução da taxa de lucro esperada em todos os setores da economia e agravou a desindustrialização. Logo, o país voltou a crescer pouco e o pacto lulista desmoronou (BRESSER-PEREIRA, 2014).

As dinâmicas socioeconômicas geradas pelo modelo de desenvolvimento adotado por Lula e Dilma produziram um acirramento do conflito distributivo, somente percebido com a explosão das revoltas de junho de 2013 e, principalmente, com o ódio à Dilma, a Lula e ao PT expressado ao longo das campanhas eleitoral de 2014 e do impeachment, entre 2015 e 2016, e reforçado pelos vazamentos da Lava-Jato. Neste ponto concordamos mais uma vez com Bresser-Pereira que, em entrevista à Folha da São Paulo, destacara que tal ódio decorria do fato dos governos petistas terem revelado uma preferência forte e clara pelos trabalhadores e pelos mais pobres¹⁰⁰.

Dito isto, a questão a ser respondida é: por que ninguém percebeu que estava se formando tamanha onda de ódio, que viria a dividir a sociedade? O que ocorreu para que a Fiesp, que havia homenageado Lula com um jantar em sua sede, em 2011¹⁰¹, cerca de cinco anos depois, sediasse um evento onde empresários empunhariam o “pixuleco”, boneco de Lula vestido de presidiário¹⁰²?

A nossa hipótese é que na sociedade brasileira aquilo que Hirschman e Rothschild (2013) chamaram de “efeito túnel” tem uma duração bastante limitada. Os autores afirmaram que as duas principais tarefas de um país para alcançar o desenvolvimento econômico são o crescimento e a distribuição de renda. Um país bem equipado de “efeito túnel” – mecanismo de tolerância a partir do qual o progresso alheio produz um sentimento inicial de satisfação devido à perspectiva de futuro que se avizinha para os que ainda não foram beneficiados – poderia alcançar crescimento e distribuição de forma sequencial. Primeiro um, depois o outro. Entretanto, em realidades sociais, políticas e psicológicas em que o efeito túnel fosse fraco ou inexistente, as duas tarefas teriam de ser alcançadas simultaneamente, um esforço hercúleo, mas necessário para evitar um “desastre do desenvolvimento”. Segundo Hirschman e Rothschild (2013), o golpe de 1964 no Brasil, exemplo de um “desastre do desenvolvimento”, deveu-se à ruptura do efeito túnel. O crescimento com parca distribuição de renda, inicialmente aceito, sem aviso prévio, desencadeou tensões políticas que acirraram os conflitos de classe e desencadearam o golpe civil-militar.

Olhando para a presente década, parece ter ocorrido um “efeito túnel às avessas”. O país cresceu a taxas moderadas na década de 2000 e desencadeou um processo de redistribuição de renda significativo na base da pirâmide, a tal “revolução indesejada”. Após a eclosão da crise financeira internacional, entre 2009 e 2012, auge do pacto lulista, o efeito túnel parecia ter se expandindo no país. Contudo, entre 2011 e 2014, a continuidade do processo redistributivo, mesmo diante da desaceleração do crescimento, parece ter dissipado o efeito túnel. Setores da classe média e do topo da pirâmide atuaram politicamente, em diversas esferas da sociedade, para pressionar o governo Dilma a dismantlar o conjunto de políticas que tinham, até então, favorecido os mais pobres no conflito distributivo (SERRANO e SUMMA, 2018). Após derrubar Dilma, Temer acelerou esse processo a partir de um conjunto de reformas estruturais. Usamos aqui o termo “efeito túnel às avessas” porque, ao contrário dos casos analisados por Hirschman e Rothschild (1973), no Brasil contemporâneo o sentimento de perda de status e inveja aplacou as classes médias tradicionais¹⁰³ e os ricos. Os primeiros porque viram sua distância em relação aos mais pobres diminuir (CARVALHO, 2018). Os segundos porque, além da desaceleração do crescimento, presenciaram a queda das taxas de lucro e de seus rendimentos financeiros (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Mas e a Fiesp? Seu comportamento pendular, mobilizado pelo pragmatismo, é sensível às conjunturas. Na década passada, diante do pacto lulista e da retomada do crescimento, ele pendulou moderadamente. Nesta década,

com queda das taxas de lucro e crescente desindustrialização, ele acompanhou o radicalismo dos mais abastados. Resta saber se uma indústria minimamente sofisticada sobreviverá ao desmonte social e econômico promovido por um neoliberalismo tão radical.

Notas

¹Agradeço ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) por me conceder a bolsa de Pós-doutorado que deu origem a esta pesquisa; à FAPERJ e à Capes por financiá-la; aos professores Ana Célia Castro, Antonieta Leopoldi (minha supervisora) e Marcus Ianoni pelo apoio à pesquisa; e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFF por sediá-la.

²O impeachment foi compreendido, por significativa parcela da sociedade, como um golpe de Estado. Embora esta questão não seja central a este texto, a seguir apresentamos fatos que corroboram a narrativa do golpe.

³A FIESP engloba, atualmente, 131 sindicatos patronais, que representam cerca de 130 mil indústrias de diversos setores e diferentes portes. Disponível em: <<https://bit.ly/2mnjovQ>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

⁴Em meados de 2013, o *Valor Econômico* publicou uma reportagem destacando que diversos políticos e empresários já pediam a Lula para substituir Dilma no pleito de 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2kBhxTj>. Acesso em 15 abr. 2019.

⁵Paulo Skaf, presidente da Fiesp, comemorou a MP que anunciava a redução das tarifas em entrevista à revista ISTOÉ. Disponível em: <https://bit.ly/2lJ81Oe>. Acesso em 15 abr. 2019.

⁶Essas demandas foram expressas no documento *Brasil do diálogo, da produção e do emprego*, formulado em conjunto com centrais sindicais e entregue ao governo em 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2lNnWey>. Acesso em 15 abr. 2019.

⁷Em um debate entre candidatos a governador de São Paulo, Skaf chegou a dizer que votaria em Temer e não em Dilma ou no PT. Disponível em: <https://bit.ly/2kx7tes>. Acesso em: 15 abr. 2019.

⁸Dilma nomeou Joaquim Levy, um economista reconhecidamente ortodoxo, para o Ministério da Fazenda. Disponível em: <https://bit.ly/2lOOzj8>. Acesso em: 15 abr. 2019.

⁹Disponível em: <https://bit.ly/2HBqmLR>. Acesso em: 15 abr. 2019.

¹⁰Disponível em: <https://glo.bo/2DFcdHm>. Acesso em: 15 abr. 2019.

¹¹Termo usado pelo juiz Sérgio Moro, responsável pela LJ, em artigo acadêmico sobre a ManiPulite, operação de combate à corrupção italiana que parece ter inspirado a atuação do juiz brasileiro. Disponível em: <https://bit.ly/2p5pVcY>. Acesso em: 21 abr. 2019.

¹²Um exemplo de que a LJ agiu para derrubar Dilma Rousseff é o fato de que o juiz Sérgio Moro vazou, de forma ilegal, para a imprensa o áudio de uma conversa entre a presidente e o ex-presidente Lula, em março de 2016. O trecho divulgado induzia à interpretação de que Lula assumiria a Casa Civil para se aproveitar do foro privilegiado. Com base nesse vazamento, o STF impediu que Lula assumisse o cargo. Recentemente, a série de reportagens do *The Intercept Brasil* revelou conversas de procuradores e agentes da PF que tornam evidentes que a LJ vazou apenas um pequeno trecho das muitas conversas que o ex-presidente manteve sobre a nomeação, de modo a inflamar a opinião pública contra o governo. Disponível em: <https://bit.ly/2kPX52c>. Acesso em: 08 abr. 2019.

¹³Em 2017, o PMDB voltou a se chamar MDB. Disponível em: <https://glo.bo/2oNb35r>. Acesso em: 22 abr. 2019.

¹⁴Disponível em: <https://bit.ly/2lKISCO>. Acesso em: 22 abr. 2019.

¹⁵Disponível em: <https://bit.ly/2m0ayDU>. Acesso em 30 abr. 2019.

¹⁶Disponível em: <https://glo.bo/1JQLUcj>. Acesso em: 30 abr. 2019.

¹⁷Disponível em: <https://glo.bo/2lIApAn>. Acesso em: 30 abr. 2019

¹⁸Disponível em: <https://bbc.in/2m9WkjX>. Acesso em: 01 abr. 2019.

¹⁹Na nota publicada pela Fiesp e pela Firjan, no início de agosto, as duas entidades incitavam o governo a agir em prol da manutenção do grau de investimento. Disponível em: <https://glo.bo/1JQLUcj>. Acesso em 30 abr. 2019.

- ²⁰ Disponível em: <https://bit.ly/2k6ADRC>. Acesso em 25 abr. 2019.
- ²¹ Disponível em: <https://glo.bo/1MKCC1i>. Acesso em 25 abr. 2019.
- ²² Disponível em: <https://bit.ly/2uxHftl>. Acesso em 01 abr. 2019.
- ²³ Disponível em: <https://bit.ly/2IKISCO> e <https://bit.ly/2kHDpMW>. Acesso em: 01 mai. 2019.
- ²⁴ Disponível em: <https://bit.ly/2IKISCO>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- ²⁵ Disponível em: <https://glo.bo/2maBzVj>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- ²⁶ Disponível em: <https://bit.ly/2zkMkAh>. Acesso em: 01 mai. 2019.
- ²⁷ Disponível em: <https://bit.ly/2ma0zvS>. Acesso em: 01 mai. 2019.
- ²⁸ Disponível em: <https://bit.ly/22LFx4N>. Acesso em: 03 mai. 2019.
- ²⁹ Disponível em: <https://bit.ly/2keVSjX>. Acesso em: 03 mai. 2019.
- ³⁰ Disponível em: <https://bit.ly/1T8fkEE>. Acesso em: 23 mar. 2019.
- ³¹ Disponível em: <https://bit.ly/2mjGfBE>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- ³² Disponível em: <https://bit.ly/2mchttM>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- ³³ Disponível em: <https://bit.ly/2kidY4s>. Acesso em: 23 mar. 2019.
- ³⁴ A origem intelectual desta convenção remonta a um projeto formulado, ao longo dos anos de 1980, por setores da alta burocracia do Estado, sobretudo, do BNDES, e que recebera a alcunha de "integração competitiva". Este visava à inserção ativa do Brasil no cenário da globalização, através da capacitação das empresas nacionais para a competição (SALLUM JR. & GOULART, 2016).
- ³⁵ Disponível em: <https://bit.ly/2mcr7wq>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- ³⁶ Disponível em: <https://bit.ly/2l3idkP>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- ³⁷ Disponível em: <https://bit.ly/2l8VXWF>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- ³⁸ Disponível em: <https://glo.bo/2mwUiuo>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- ³⁹ Disponível em: <https://bit.ly/2mxKikA>. Acesso em 20 mai. 2019.
- ⁴⁰ Disponível em: <https://bit.ly/2m6BfqQ>. Acesso em 20 mai. 2019.
- ⁴¹ Disponível em: <https://bit.ly/2m6BfqQ>, <https://bit.ly/2m4aeEe>, e <https://glo.bo/2kz8vqe>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- ⁴² Disponível em: <https://bit.ly/2kX9Zec>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- ⁴³ Disponível em: <https://bit.ly/2mwY8Zc>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- ⁴⁴ Disponível em: <https://bit.ly/2l0nUjx>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- ⁴⁵ A ideia *embedded autonomy* foi utilizada por Evans para falar da capacidade da burocracia pública de alguns países em se articular com o setor privado, sem ser cooptada por este, para formular e implementar políticas industriais.
- ⁴⁶ Revista da Indústria. Dezembro, 2004.
- ⁴⁷ As críticas que Delfim Netto endereçava ao governo Cardoso convergiam com as críticas dos quadros liberal-desenvolvimentistas do próprio governo (SALLIM Jr., 1999).
- ⁴⁸ Disponível em: <https://bit.ly/38EiaIW>. Acesso em 20 mai. 2019.
- ⁴⁹ RIOS, Manuela. O preço do crescimento. *Revista da Indústria*. Dezembro, 2004.
- ⁵⁰ SILVA, Marco Antônio. Selic: o céu é o limite? *Revista da Indústria*. Abril, 2005.
- ⁵¹ SALEM, Armando. Brasil: da derrama à Medida Provisória 232. *Revista da Indústria*. Fevereiro, 2005.
- ⁵² Disponível em: <https://bit.ly/2necwBo>. Acesso em 02 jun. 2019.
- ⁵³ OLIVEIRA, Raymundo. A meta é a eficiência. *Revista da Indústria*. Julho, 2005.
- ⁵⁴ Disponível em: <https://bit.ly/2APkjqs>. Acesso em 02 jun. 2019.
- ⁵⁵ AYMORÉ, Artur. Abaixo a autocracia. *Revista da Indústria*, abril, 2005.
- ⁵⁶ Disponível em: <https://bit.ly/2mPLu2T>. Acesso em 01 jun. 2019.
- ⁵⁷ IGNÁCIO, Valéria. O risco da separação. *Revista da Indústria*, abril, 2005.
- ⁵⁸ Disponível em: <https://bit.ly/2mntVaE>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- ⁵⁹ TOLEDO, Rubens. A insustentável leveza. *Revista da Indústria*, jan., 2005.

- ⁶⁰ CUNHA, Fernanda. Rumo à Modernidade. *Revista da Indústria*, set., 2005.
- ⁶¹ SALEM, Armando. Dr. Meirelles, o yuan e o nosso Dr. real. *Revista da Indústria*, out., 2006.
- ⁶² A redução das incertezas micro e macroeconômicas caracterizou a atuação do empresariado industrial brasileiro após a abertura comercial e financeira (FERRAZ ET AL., 1999).
- ⁶³ IGNÁCIO, Valéria. Forças e Fraquezas do dragão. *Revista da Indústria*, dez., 2004.
- ⁶⁴ CUNHA, Fernanda. Em defesa da indústria. *Revista da Indústria*, out., 2005.
- ⁶⁵ CUNHA, Fernanda. Tremores no Mercosul. *Revista da Indústria*, jan., 2005.
- ⁶⁶ RIOS, Manuela. Por que não ampliar negócios com os EUA? *Revista da Indústria*, mai., 2005.
- ⁶⁷ TACHINARDI, Maria Helena. Muita ideologia, poucos resultados. *Revista da Indústria*, ago., 2006.
- ⁶⁸ ROCHA, Fábio. Fiesp em Washington. *Revista da Indústria*, ago., 2006.
- ⁶⁹ RIOS, Manuela. Por que não ampliar negócios com os EUA? *Revista da Indústria*, mai., 2005.
- ⁷⁰ Disponível em: <https://bit.ly/32v6AEq>. Acesso em: 25 jun. 2019.
- ⁷¹ REVISTA DA INDÚSTRIA. A saída é a reforma. *Revista da Indústria*, jul., 2005.
- ⁷² Guido Mantega, por exemplo, ao assumir o BNDES deu uma entrevista exclusiva à Revista da Indústria. Disponível em: MELLO, Hélio Campos. Dinheiro para todo mundo. *Revista da Indústria*, mai., 2005.
- ⁷³ Disponível em: <https://glo.bo/2lKYk2r>. Acesso em: 25 jun. 2019.
- ⁷⁴ CUNHA, Fernanda. Caminhos para o crescimento. *Revista da Indústria*, jan., 2007.
- ⁷⁵ Revista da Indústria. *Mudança de paradigma da macroeconomia*. Abr., 2007.
- ⁷⁶ CASTRO, Gleise. Dois pesos, duas medidas. *Revista da Indústria*, abr., 2007.
- ⁷⁷ TACHINARDI, Maria Helena. Gritos no Vácuo. *Revista da Indústria*, mai., 2007.
- ⁷⁸ SOLIANI, André. E ninguém no governo falou das reformas. *Revista da Indústria*, fev., 2007.
- ⁷⁹ SOLIANI, André. Reforma polêmica. *Revista da Indústria*, abr., 2007.
- ⁸⁰ SALEM, Armando. Sob a mesma direção. *Revista da Indústria*, jan., 2007.
- ⁸¹ SALEM, Armando. "Xô CPMF; Chega de Impostos". *Revista da Indústria*, jun., 2007.
- ⁸² KASSAI, Lúcia. O governo na contramão. *Revista da Indústria*, jun., 2007.
- ⁸³ Disponível em: <https://bit.ly/2noBjSG>. Acesso em: 01 jul. 2019.
- ⁸⁴ Na reportagem não se menciona a África do Sul. Portanto, Bric, não Brics.
- ⁸⁵ SKAF, Paulo. O B de "BRIC". *Revista da Indústria*, fev., 2008.
- ⁸⁶ Ramon, Jander. Hora de reformar. *Revista da Indústria*, jun., 2008.
- ⁸⁷ MELLONI, Eugênio. Só política não basta. *Revista da Indústria*, jun., 2008.
- ⁸⁸ Para Bresser-Pereira (2014), tanto liberais quanto desenvolvimentistas ignoravam o problema da apreciação cambial.
- ⁸⁹ RAMON, Jander. Brasil a quatro mãos. *Revista da Indústria*, set., 2008.
- ⁹⁰ CAVALCANTI, Simone. Empregos sob ataque. *Revista da Indústria*, fev., 2009.
- ⁹¹ VELLOSO, Thiago. Inimigo público número 1. *Revista da Indústria*, fev., 2009.
- ⁹² VICENTE, Adilson. Embaixada de negócios. *Revista da Indústria*, out., 2008.
- ⁹³ CAVALCANTI, Simone. Mão Dupla. *Revista da Indústria*, abr., 2009.
- ⁹⁴ CAVALCANTI, Simone. Rumo à América Latina. *Revista da Indústria*, mai., 2009.
- ⁹⁵ FONSECA, Fátima. Diplomacia Empresarial. *Revista da Indústria*, jun., 2010.
- ⁹⁶ Disponível em: <https://bit.ly/2o6VIMZ>. Acesso em: 10 ago. 2019.
- ⁹⁷ Disponível em: <https://bit.ly/2mBa73H>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- ⁹⁸ Disponível em: <https://bit.ly/2lSrnRx>. Acesso em: 01 ago. 2019.
- ⁹⁹ SAAD, Théo. Abaixo o intervencionismo. *Revista da Indústria*, abr., 2010.
- ¹⁰⁰ Disponível em: <https://bit.ly/2nwtCLe>. Acesso em: 02 Set. 2019.
- ¹⁰¹ Disponível em: <https://bit.ly/2ojAQ56>. Acesso em: 02 Set. 2019.
- ¹⁰² Disponível em: <https://glo.bo/2Klv77j>. Acesso em: 02 Set. 2019.

¹⁰³ O enfrentamento entre o governo Dilma e as classes médias tradicionais expressou-se simbolicamente antes mesmo da campanha do impeachment, nas críticas, por exemplo, dos militares às Comissões da Verdade, instauradas para esclarecer crimes de agentes do Estado contra os direitos humanos durante a ditadura, e dos médicos e de suas associações de classe ao Programa Mais Médico, que trouxe médicos estrangeiros, sobretudo cubanos, para trabalharem em municípios distantes dos grandes centros e carentes de atendimento.

Referências

- ARANTES, Flávio e LOPREATO, Francisco. O NOVO CONSENSO EM MACROECONOMIA NO BRASIL: A POLÍTICA FISCAL DO PLANO REAL AO SEGUNDO GOVERNO LULA. *Rev. Econ. Contemp.*, v. 21, n. 3, p. 1-34, set-dez/2017.
- BASTOS, Pedro P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: Poder estrutural, contradição e ideologia. *Rev. Econ. Contemp.*, núm. esp., 2017.
- BIANCHI, Álvaro. Por que a Fiesp apoia o impeachment. Blog Junho, 2015. Acesso em: 10 set. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/1T8fkEE>>.
- _____. O ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- BOSCHI, Renato. Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A construção política do Brasil: sociedade, economia Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2014.
- CARVALHO, Laura. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.
- DINIZ, Eli. Empresário, Estado e capitalismo no Brasil (1930-1945). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- _____. e BOSCHI, Renato. Empresário, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.
- ERBER, Fábio Stefano. As convenções de desenvolvimento no Governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1, p. 31-55, jan./mar. 2011.
- _____. The Brazilian development in the nineties – myths, circles and structures. *Nova Economia*, v. 12, n. 1, 2002.
- EVANS, Peter. Autonomia e Parceria: Estado e Transformação Industrial. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004.
- FERRAZ, João C. et al. Incerteza, adaptação e mudança: a indústria brasileira entre 1992 e 1998. *Boletim de Conjuntura da Universidade Federal do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 1999.
- FIESP. Revista da Indústria. São Paulo, 2004-2010.
- HIRSCHMAN, Albert e ROTHSCCHILD, Michael. The changing tolerance for income inequality in the course of Economic development. In: ADELMAN, Jeremy (Ed.). *The Essential Hirschman*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2013, 74-101.
- IANONI, Marcus. Estado e coalizões no Brasil (2003-2016): social-desenvolvimentismo e neoliberalismo. 1ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2018.
- LEOPOLDI, Maria A. P. Política e interesses: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

NIEDERLE, Paulo André. Economia das Convenções: subsídios para uma sociologia das instituições econômicas. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 439-470, dez. 2013.

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, v. 11, n. 2, 1999.

_____. *O desenvolvimentismo e o Estado brasileiro contemporâneo*. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos (Org.). *O Que Esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, 61-72.

_____. e GOULART, Jefferson. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 60, p. 115-135, dez. 2016.

SECCO, Lincoln. História do PT. Cotia: Ateliê, 2011

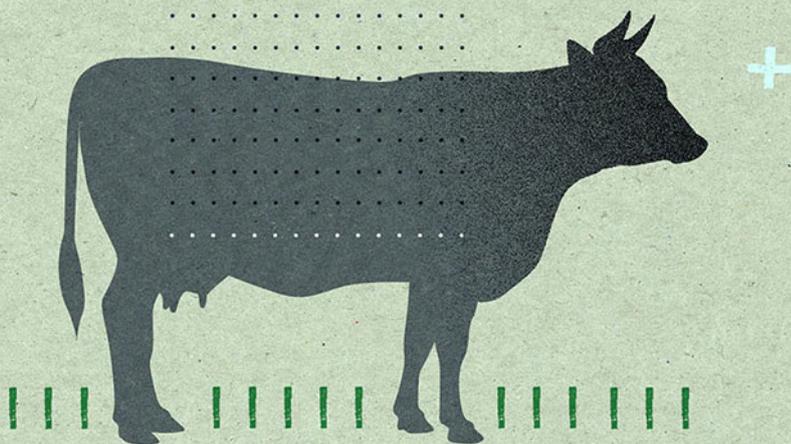
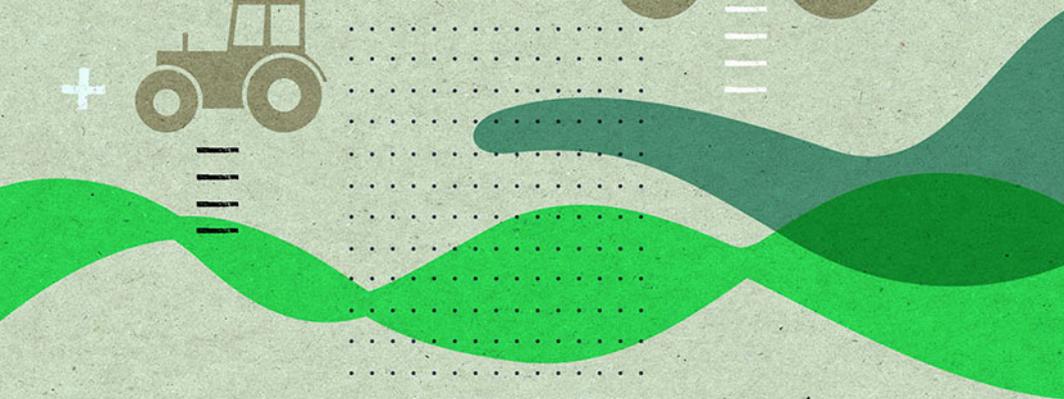
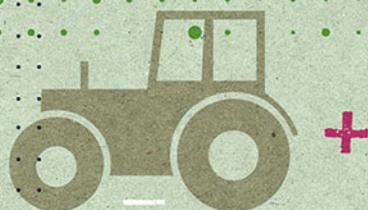
SERRANO, Franklin e SUMMA, Ricardo. CONFLITO DISTRIBUTIVO E O FIM DA "BREVE ERA DE OURO" DA ECONOMIA BRASILEIRA. Novos estudos. CEBRAP. São Paulo. v. 37 n.02. 175-189. mai.-ago. 2018.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas. *Novos Estudos*, n.102, julho de 2015.

_____. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

_____. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.





A Embrapa e a formação de seus pesquisadores: objetivo, processo e perfil alcançado

Embrapa and researchers training: objective, process and achieved profile

Alex A. Mengel*

Resumo

Este artigo considera a constituição da Embrapa como fator decisivo para a estruturação da pesquisa agropecuária nacional a partir da década de 1970, da mesma maneira, considera que a formação de seu quadro de pesquisadores é elemento fundamental para a explicação de sua trajetória institucional. Assim, este trabalho tem dois objetivos: 1) compreender o perfil do profissional eleito pela sua direção para compor o quadro de pesquisadores; 2) entender como foram constituídos os processos responsáveis pela formação deste quadro. A análise fundamenta-se no conceito de "ação social" e de "instituição" de Max Weber (2009), bem como no conceito de campo de Pierre Bourdieu (1997). Os dados aqui examinados foram obtidos por meio de pesquisa documental efetuada nas bibliotecas da empresa e pela aplicação de entrevistas semiestruturadas a 22 pesquisadores e lideranças que trabalham ou haviam trabalhado em 11 centros da empresa, além de pessoas que trabalhavam em departamentos e secretarias da Embrapa Sede.

Palavras-chave: pesquisa agropecuária, industrialização da agricultura, Embrapa.

Abstract

This article considers the constitution of Embrapa as a decisive factor for the structuring of the national agricultural research from the 1970s, in the same way, considers that the formation of its staff of researchers is a fundamental element for the explanation of its institutional trajectory. Thus, this work has two objectives: 1) to understand the profile of the professional chosen by its management to compose the research team; 2) understand how the processes responsible for the formation of this framework were constituted. The analysis is based on the concept of "social action" and "institution" of Max Weber (2009), as well as on the field concept of Pierre Bourdieu (1997). The data examined here were obtained through documentary research carried out in the company's libraries and through the application of semi-structured interviews to 22 researchers and leaders who worked or worked in 11 centers of the company, as well as people who worked in departments and Secretariats of Embrapa Headquarters.

Keywords: *Agricultural research, industrialization of agriculture, Embrapa.*

* Doutor em Ciências Sociais, mestre em Ciências Sociais, graduado em Engenharia Agrônoma. Professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/ Campus Litoral Norte/ Departamento Interdisciplinar, no Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, no Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia e no Bacharelado em Desenvolvimento Regional. <https://orcid.org/0000-0002-5470-4922>. E-mail: alex.mengel@ufrgs.br

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmv.1.005>

INTRODUÇÃO

De modo geral, tem-se em mente que o processo de construção do conhecimento é determinado por pesquisadores e, por conseguinte, que estes pesquisam aquilo que lhes é de interesse e que lhes parece importante para a resolução de questões relevantes à sociedade. Entretanto, se o objetivo é entender, de maneira mais detalhada, como o processo de construção de conhecimento se efetiva, é preciso ultrapassar essa compreensão inicial. Assim, faz-se mister considerar o peso da instituição da qual estes cientistas fazem parte para a definição dos temas e problemas de pesquisa prioritários.

Com o ímpeto de compreender elementos definidores da construção do conhecimento científico agropecuário existente atualmente, estudou-se o processo que gerou a criação da Embrapa e sua posterior consolidação. A Embrapa é uma empresa criada a partir do grupo de trabalho, instituído em 1972 pelo Ministro da Agricultura Cirne Lima, encarregado de analisar o então Sistema de Pesquisa Agropecuário Brasileiro. A escolha por esta empresa, construída pelo governo militar, ocorre por esta ter se tornado central na estruturação da pesquisa agropecuária nacional. Atualmente é a instituição com mais recursos, mais pesquisadores e mais pesquisas nessa área¹. Este artigo considera a constituição desta empresa como fator decisivo para a construção da pesquisa agropecuária nacional a partir da década de 1970.

O presente trabalho tem dois objetivos: o primeiro é compreender o perfil do profissional eleito pela sua direção para compor o quadro profissional de pesquisadores; o segundo é entender como foram constituídos os processos responsáveis pela formação deste quadro de pesquisadores.

Para subsidiar essa análise fundamenta-se no conceito de “ação social” de Weber (2009)². Entende-se a pesquisa científica como uma ação social, ou seja, uma atividade humana qualquer, onde quem a desempenha leva em consideração o comportamento de outrem, sendo esta ação também influenciada por interesses dos pesquisadores, costumes, convenções sociais e legislação de uma sociedade.

Tratar a pesquisa científica desta maneira possibilita compreender, por um lado, que a direção tomada na construção do conhecimento não é a única possível, e sim aquela que melhor atende aos interesses daqueles responsáveis por sua construção. Por outro lado, permite considerar o conhecimento como algo completamente dependente da realidade, costumes e convenções presentes na sociedade. Além do conceito de ação social, na presente análise torna-se fundamental o conceito de instituição, também elaborado por Weber (2009)³. De acordo com este conceito as ações desenvolvidas por uma instituição têm relação direta com os interesses de seus criadores e dirigentes,

e tais interesses marcam sua ordem. Assim, a construção do conhecimento depende, além da sociedade onde é construído, dos interesses e da ordem da instituição de onde o mesmo provém.

Para compreender de maneira mais acurada como os interesses tem papel fundamental na definição da atividade científica, opta-se pela utilização do conceito de “campo” de Pierre Bourdieu (1997). Tal conceito auxilia na reflexão sobre a maneira como os atores responsáveis pela administração da instituição conseguem influenciar a direção do conhecimento por ela formado.

Este trabalho fundamenta-se na análise de dados colhidos por meio de pesquisa documental efetuada nas bibliotecas da empresa, e em informações obtidas através da aplicação de entrevistas semiestruturadas a 22 pesquisadores e lideranças que trabalham ou haviam trabalhado em 11 centros da empresa, além de pessoas que trabalhavam em departamentos e secretarias da Embrapa Sede.

EMBRAPA: INTERESSES DOMINANTES NA AGRICULTURA E PESQUISA AGROPECUÁRIA

A razão pela qual a Embrapa foi criada é evidenciada no texto denominado “*As unidades de difusão de tecnologia da EMBRAPA*”, datado de 1975, escrito por Eliseu Roberto de Andrade Alves, um dos fundadores e então Diretor da empresa. A questão, em idos de 1970, para a direção da empresa nascente, era a aproximação entre o setor industrial e agrícola.

Quando se fala em “packages tecnológicos” para o desenvolvimento da agricultura é importante que se considere um outro tipo de interação, ou seja, a simbiose entre a pesquisa agrícola com a industrial. Por exemplo, a industrialização de alimentos constitui hoje em dia uma fonte de problemas e respostas para a pesquisa agrônômica: o desenvolvimento da indústria de fertilizantes e implementos proporciona respostas e problemas para a pesquisa agrônômica. Na verdade, a história das sociedades que se desenvolveram nas últimas décadas ensina que o crescimento da produção e produtividade agrícola só foi alcançado quando o setor industrial proporcionou respostas adequadas em termos de inovações mecânicas e biológicas (ALVES, 1972, p. 28).

No período histórico da criação da Embrapa, eram necessárias pesquisas que solucionassem problemas para uma completa integração entre agricultura e indústria. Essa modificação na maneira de realizar pesquisas se traduz nos pacotes tecnológicos. O objetivo central da empresa, no momento de sua criação, era pensar em sistemas de produção que tivessem incluídos agricultores, fabricantes de maquinários, insumos e beneficiadores de produtos agrícolas. A antiga instituição, o Departamento Nacional de Pesquisa e

Experimentação Agropecuária (DNPEA⁴) já produzia conhecimentos muito relevantes, traduzidos em tecnologias, como mostram os resultados relatados por Rodrigues (1987) ou Mendonça (2012), entretanto, eram conhecimentos voltados à agricultura como setor autossuficiente e não voltados à agricultura como parte de um complexo agroindustrial. Como ressalta Alves (1975), eram conhecimentos gerados sob outros princípios. O surgimento da EMBRAPA é parte da construção do entrelaçamento entre setores industriais e agrícola, processo que hoje é considerado quase como uma evolução natural para uma agricultura moderna, mas que foi bastante complexo e não teria ocorrido sem a transformação da pesquisa brasileira.

A SELEÇÃO DO QUADRO DE PESQUISADORES

De acordo com Schrader e Cabral (1972), no ano de 1972 existiam 851 pesquisadores agrícolas no quadro do DNPEA, 927 no quadro dos governos estaduais, além de 142 que eram funcionários de outras organizações, totalizando assim 1.920 pesquisadores que atuavam na pesquisa agropecuária em todo o país. Além disso, pertenciam ao quadro do MEC⁵ 2.000 profissionais responsáveis pelo ensino agrícola técnico e superior, além de 405 profissionais no quadro dos governos estaduais, totalizando 2.405 profissionais responsáveis pelo ensino agrícola técnico e superior em nível nacional.

Os dados apresentados por Schrader & Cabral (1972) evidenciam que o número de profissionais voltados para a pesquisa viria a ser fortemente impactado com a criação da Embrapa, pois a empresa passou a contar, em dez anos, com mais de 1600 pesquisadores, o que significa uma duplicação no número de pesquisadores agropecuários federais, considerados os números do início da década de 1970.

Schrader & Cabral (1972), ainda demonstram que dos 851 técnicos do DNPEA, 677 eram graduados, 93 eram mestres ou doutores e 81 estavam estudando. Sendo assim, aproximadamente 80% dos pesquisadores do DNPEA eram somente graduados, e 10,9% eram mestres ou doutores (SCHRADER & CABRAL, 1972). A partir dos dados do DRH da Embrapa, expostos por Souza e Trigueiro (1985), percebe-se que o perfil de pesquisadores agropecuários do quadro federal se modificou rapidamente após a criação da empresa, pois, após dez anos, 17% dos pesquisadores eram graduados, 62% eram mestres e 22% eram doutores.

Com a Tabela 01, evidencia-se que a Embrapa, a partir de sua criação contrata graduados, mestres e doutores. No ano de sua fundação é composta somente por doutores, aqueles que compunham sua direção, em seu segundo ano, 83% de seu quadro é composta por graduados. O primeiro

aumento substancial do número de mestres e doutores acontece entre 1977 e 1978, ano em que o número de graduados que faziam parte de seu quadro cai pela metade. Tal dado evidencia os primeiros resultados do programa de pós-graduação da empresa. A partir deste momento o número de mestres e doutores que fazem parte da companhia crescem progressivamente.

Tabela 1 - Pesquisadores da Embrapa, por nível de qualificação e por ano.

Ano	Pesquisadores			Total
	Graduação	MSc	PhD	
1973	-	-	12	12
1974	724	133	15	872
1975	832	178	27	1037
1976	1098	194	36	1328
1977	1086	188	37	1311
1978	543	702	91	1336
1979	548	777	123	1448
1980	509	882	162	1553
1981	439	941	196	1576
1982	403	968	226	1597
1983	355	986	269	1610
1984	320	1001	298	1619
1985	275	1012	363	1650

Fonte: Adaptada de (SOUZA & TRIGUEIRO, 1989)

Tal constatação evidencia que todos os profissionais contratados para serem pesquisadores, ou quase a totalidade, eram enviados diretamente para fazer pós-graduação. Isso sugere também que não existiam profissionais com mestrado ou doutorado disponíveis quando a Embrapa foi criada, pois é somente quatro anos depois do início de suas atividades que acontece o primeiro aumento substancial no número de mestres. O mesmo raciocínio se aplica aos doutores. Tais elementos são outra evidência da sensível modificação no campo da pesquisa agropecuária brasileira, gerada pela criação da Embrapa.

O programa de pós graduação da Embrapa e sua importância na formação do quadro da empresa

Quando eu cheguei aqui, toda a EMBRAPA, em junho de 75, todos os centros do Brasil, tinha 28 técnicos com PhD, 28. Já em 88, quando assim foi medido, tinha mais que 1000. Período de 12 anos foram treinados mais de 1000 pesqui-

sadores em nível de doutorado, a maioria fora do Brasil e tinha bastante também, não sei quantos, uns 300 ou 400, formados com mestrado, estes a maioria foram formados no Brasil (LevonYeganiantz⁶, agosto de 2013).

Os fundamentos daquilo que se configurou no programa de pós-graduação da Embrapa é evidenciado no trecho do documento “*Informações sobre o projeto de pós-graduação (Versão Preliminar)*”, de 1975.

O Programa de Formação de Recursos Humanos da Embrapa fundamenta-se nos seguintes pontos:

- (1) Preparar os pesquisadores para que as metas e objetivos da Embrapa sejam cumpridos. Quer isto significar que o ponto de partida são as metas e objetivos da Embrapa;
- (2) Ser dimensionado de tal forma a:
 - (*) Ajudar a remover, no curto prazo, o déficit constatado de pesquisadores. Neste caso, não só as necessidades da Embrapa como de outras instituições ligadas à pesquisa agrícola devem ser consideradas.
 - (*) Facilitar o ajustamento da oferta às variações do perfil e do crescimento da demanda por pesquisadores.
 - (*) Preparar pesquisadores em quantidade e qualidade que satisfaçam às necessidades da Embrapa e do Sistema que se integrar a ela.
- (5) Enfatizar a formação de liderança e de administradores de pesquisa. Sem líderes e administradores competentes, a execução de tarefas de pesquisa fica extremamente difícil, ou é mesmo impossível;
- (6) Reconhecer que a Universidade é a base fundamental de todo treinamento e que necessita ser estimulada e adaptada;
- (8) Reconhecer que a par dos conhecimentos especializados, é importante dar ao pesquisador uma visão global do modelo brasileiro de desenvolvimento para que saiba selecionar seus projetos de pesquisa dentro do contexto deste modelo. No que respeita aos pesquisadores do quadro da Embrapa ou do Sistema que ela vier a formar, além da visão acima, é importante criar no pesquisador a mística da organização e do Sistema, de modo que compreenda os seus propósitos e objetivos, sua filosofia e maneira de encarar os problemas da agricultura e, desta forma, sentindo-se parte integrante, colabore decisiva e entusiasmamente na tarefa que é de todos.

(10) Ter como princípio fundamental de treinamento, o estímulo à criatividade. Reconhecer que a tarefa mais nobre e mais difícil do pesquisador é a formulação de problemas relevantes e que um treinamento forte em metodologia e teoria ajuda neste aspecto, na proporção que é heterodoxo e desafiador e, que prejudica, quando é dogmático, ritualista, tradicional, repetitivo e excessivamente baseado em textos e aulas formais (EMBRAPA, 1975, s/p).

Ao analisar-se os fundamentos do programa de pós-graduação percebe-se que ele foi pensado como ferramenta central da construção de uma instituição que visava tornar-se um *thinktank*⁷ da industrialização da agricultura brasileira. Divide-se tais fundamentos da seguinte maneira: (1) Alcançar os objetivos e metas definidos pela direção da empresa, tarefa central a ser perseguida pelo programa, de modo que o oferecimento de vagas às demais organizações faziam parte deste objetivo; (2) formar lideranças e administradores de pesquisa, tendo em vista os objetivos da empresa; (3) preocupava-se com o fortalecimento e com a modificação das universidades brasileiras; (4) buscava fazer com que seus pesquisadores compartilhassem da visão global do modelo brasileiro de desenvolvimento comum à direção da empresa e aos grupos aos quais ela fazia parte da época; (5) preocupava-se em criar nos pesquisadores uma “*mística da organização de pesquisa*” (EMBRAPA, 1975, s/p), em outras palavras, em instituir as regras formais e informais da instituição; ou então, procurava criar, em seu quadro, os valores comuns que fundamentariam ordem vigente da empresa; (6) uma forte formação em teoria e metodologia científica.

Era central o fortalecimento da instituição, e a partir deste objetivo derivavam os demais, tais como a necessidade de modificação do perfil profissional das demais organizações que trabalhavam com pesquisa agropecuária, e a necessidade de formar líderes e administradores.

Seleção do quadro: um olhar a partir dos profissionais contratados

A seleção do quadro de profissionais da Embrapa é compreendida a partir das discussões a respeito da necessidade de modernização da agricultura brasileira, de mudança na instituição de pesquisa agropecuária brasileira, e da necessidade de modificação de perfil do pesquisador agropecuário. Considerando tais questões, entrevistou-se vários pesquisadores contratados pela Embrapa na década de 1970 ou no início da década de 1980, como mencionado na introdução deste trabalho. Aqui, com vistas a compreender a maneira como aconteceu o processo de seleção da empresa, utiliza-se os relatos de Alberto Miele, Elisio Contini, Elsieo Figueiredo, José Carlos Souza

Silva e Murilo Flores. O primeiro profissional já era pesquisador do IPEAS⁸, pertencente ao DNPEA; já os quatro últimos são profissionais contratados, na época, recém-formados.

Alberto Miele, em entrevista concedida em junho de 2013, relata suas impressões a respeito de como aconteceu o processo de seleção daqueles profissionais que compunham o DNPEA. O interlocutor explica que os profissionais poderiam optar em permanecer no quadro do Ministério da Agricultura ou ingressar na nova empresa, sendo que aqueles que optassem deveriam passar por uma seleção.

Com a criação da Embrapa, então, eu já estava aqui [Estação Experimental de Bento Gonçalves], eu e mais 3, os outros três da enologia. Só eu e o chefe daquela época, o Saraiva, optamos por ficar na Embrapa. A seleção, eu lembro que eu estava aí e a Embrapa precisa mandar o pessoal, como eu te falei, novos conhecimentos com o mestrado e doutorado, eu fui fazer mestrado (...). Então o que eu sei daqui, dos quatro, eu me prontifiquei, eu me interessei em ir e os outros não optaram por ir, tanto é que dois quiseram ficar no Ministério da Agricultura, o outro estava na chefia, de certo, eu não sei bem, deve ter preferido ficar na chefia. (Alberto Miele⁹, junho de 2013).

No relato de Miele é presente que um pré-requisito importante para ser selecionado pela comissão era a aceitação do ingresso no programa de pós-graduação da empresa. Sobre a escolha da área de estudo e da universidade na qual deveria realizar seu mestrado, Alberto Miele faz o seguinte relato:

Eu fui, então, pra Universidade da Califórnia, onde eu fiz o mestrado, em fisiologia vegetal, porque aqui já tinha pessoal de enologia e a Embrapa disse “*não, tu tem que ir nessa área de fisiologia vegetal que nós estamos precisando*”, então eu fui fazer fisiologia vegetal na Universidade da Califórnia em Davis. Na época eu era engenheiro agrônomo e a Embrapa disse “*olha, nós precisamos de fisiologia vegetal, Davis é um dos melhores centros do mundo em fisiologia vegetal, a Universidade da Califórnia*”, então eles me mandaram imediatamente pra lá (Alberto Miele, junho de 2013).

Com o exposto por Miele, é evidente que tanto a área na qual o profissional iria se especializar, por meio de sua pós-graduação, quanto a universidade a ser escolhida para a especialização eram decisões tomadas pela empresa. Elsie Figueiredo relata como acontecia o processo seletivo na época, as dificuldades de comunicação e o número reduzido de profissionais disponíveis na sociedade, o que, certamente, influenciava na maneira como ocorria o recrutamento e a seleção do quadro.

Era análise de currículo. Acho que tinha notícia. A comunicação naquela época em 74, 75, não existia internet, não existia notícia, não existia jornal, entende. Não tinha como tu encontrar uma chamada, não era assim como é hoje que

você abre o jornal e tá lá. Talvez até tivesse no jornal, alguma coisa, mas eu não me lembro. Era mais o professor da universidade que te orientava. Ia se formar e falava com o professor, “*onde nós podemos encontra um lugar para trabalhar?*” e ele dizia “*olha tem aí a EMATER, tem instituto de pesquisa, tem a EMBRAPA, a Universidade*”. Aí você escrevia para eles para saber. Era assim, pelo que eu me lembro, você tinha que tomar a iniciativa. Então tinha alguma coisa assim. Isso durou um período longo, foi um período de contratação de quatro anos, mais ou menos, cinco anos. (Elsio Figueiredo¹⁰, junho de 2013).

Percebe-se os problemas que os agentes responsáveis por selecionar o quadro da Embrapa encontravam. Uma comunicação restrita e um número de profissionais limitado, com certeza, são fatores que dificultam a seleção.

É claro, no depoimento de Elsio Figueiredo, que foi fundamental em sua seleção ter aceitado continuar sua formação por meio do programa de pós-graduação. É evidente também, que já em sua seleção lhe foi determinada a área de estudos e a universidade na qual ele deveria realizar seu mestrado.

Figueiredo: Bem, a EMBRAPA me convidou para trabalhar se eu aceitasse fazer o mestrado em Viçosa, na área de Melhoramento Genético Animal. Então eu aceitei e fui fazer o mestrado em melhoramento genético animal, trabalhei com bovino de corte e depois de terminada a tese ela me locou na EMBRAPA Caprinos.

Mengel: Então a seleção da EMBRAPA estava condicionada à pós-graduação?

Figueiredo: A currículo primeiro e depois, ela estava montando o quadro, então ela estava procurando gente para as áreas que tinha necessidade. Abria vaga, olhava os currículos e indicava se esse currículo aceitava fazer mestrado em tal área, em tal universidade. E a contratação só saía quando você estava tudo certo, matriculado no curso e tudo.

Mengel: Então a exigência era a formação?

Figueiredo: É, eu só fui contratado quando já estava matriculado no curso (Elsio Figueiredo, junho de 2013).

José Carlos Souza Silva também apresenta um relato sobre como foi selecionado para a empresa. Para o interlocutor, um fator essencial no processo de formação do quadro de pesquisadores da Embrapa era o número insuficiente de profissionais na sociedade.

Na época a gente era convidado, não tinha nem seleção, porque não tinha profissionais no mercado, 1977. Então, Brasília tinha o que? Dezesseis anos, por aí, dezessete, era uma escassez muito grande de mão de obra qualificada. Então a gente era convidado. Não era só aqui, mesmo, em várias instituições do país a coisa era mais fácil, entre aspas né, porque havia demanda e o número de profissionais era razoavelmente pequeno (José Carlos Souza Silva¹¹, agosto de 2013).

Dirceu Talamini descreve o processo de seleção ao qual foi submetido, conforme o trecho a seguir:

Bom, o fato é o seguinte, quando nós concluímos a Agronomia, no último ano, nos últimos meses nós recebemos a visita lá em Santa Maria de uma equipe da EMBRAPA que estava buscando identificar interessados em trabalhar na EMBRAPA. Aí nós nos inscrevemos e aí baseado no desempenho acadêmico, a informação que nós temos é que os 10 melhores colocados em cada turma foram convidados a trabalhar na EMBRAPA. Então nós fizemos os testes psicológicos, as entrevistas, e então formamos em dezembro de 73 e em março de 74 estávamos iniciando os trabalhos na EMBRAPA. Inicialmente em Sete Lagoas, no hoje Centro Nacional de Milho e Sorgo e naquela ocasião nós éramos desafiados a aderir aos programas de pós-graduação. Então nós entramos na EMBRAPA com graduação e nos inscrevemos na pós-graduação. E naquela ocasião já poderíamos ter ido diretamente aos Estados Unidos, uma turma muito grande foi apreender inglês nos Estados Unidos, em seguida fazer o mestrado (Dirceu Talamini¹², junho de 2013).

Um elemento relevante em depoimento do interlocutor é a descrição do processo seletivo, que fortalece a ideia de que, neste período inicial de existência, havia várias formas de seleção.

Murilo Flores, como um dos contratados no período pós-criação da Embrapa, mas também como um importante dirigente da empresa que foi, explana sobre o processo de arregimentação do quadro de pesquisadores. Desta maneira, o interlocutor situa historicamente sua contratação como parte do processo ocorrido nos primeiros anos da empresa.

Eu sou das últimas contratações de um grupo de técnicos, das últimas contratações que a Embrapa fez no modelo que ela fez no início do anos 70. A Embrapa foi criada em 73 e eu fui contratado em 81. Era a fase final das contratações daquele modelo. Que modelo era esse? Aí eu vou chegar também na minha formação. Não existia no Brasil pessoas no mercado, procurando emprego, com mestrado e doutorado, com experiência como pesquisador. Não existia naqueles anos. A oferta de mão de obra disponível, com formação de pós graduação, era muito pequena. E muito menos na área agrícola. Então a Embrapa tinha absorvido alguns grupos que vieram do Ministério da Agricultura e saiu procurando nas universidades gente que queria virar pesquisador. A pessoa recém-formada já era orientada a fazer uma pós graduação e isso aconteceu comigo. Eu fui da última leva desse perfil de pessoas que eram recém formados, normalmente em Agronomia, que era o meu caso, que faziam pós-graduação em áreas diferentes, áreas mais técnicas, mas também em áreas de humanas, que também foi o meu caso. Então eu fui fazer o mestrado em Economia Rural, eu era formado na Universidade de Brasília, em Agronomia, fiz um estágio, no período da minha conclusão do meu curso de Agronomia na Embrapa. Aí a Embrapa me ofereceu e condicionou a eu ser contratado, mas que eu fosse estudar, fazer mestrado.

Hoje que todo mundo quer fazer, na época obrigava a fazer. Buscavam, na primeira leva era escancarado, eu já não fui tão assim, porque eu também estagiava na EMBRAPA. Mas nos primeiros anos era assim, você ia lá, pegava os bons alunos que tinham perfil para ser pesquisador. Porque ser pesquisador não basta querer, você tem que ter um perfil de pesquisador. Então se identificava esses perfis e tal e se levava para a EMBRAPA. E assim formou um grupo grande de pesquisadores com um perfil muito semelhante. (...) Pessoas com potencial de serem pesquisadores, pessoas que se dispunham a ir estudar nas universidades indicadas pela Embrapa, nas áreas que ela indicava, dentro desse modelo alinhado em torno da questão dos Centros de Produto, melhoramento genético e assim por diante (Murilo Flores, junho de 2013).

É possível perceber vários elementos relacionados ao processo seletivo da Embrapa, no depoimento de Murilo Flores. O primeiro é que a seleção acontecia por meio de contato com universidades, ou como o seu caso, devido a uma proximidade com a empresa, por meio de convite. Segundo, a maneira como ocorria a seleção é justificada pelo baixo número de profissionais existentes na sociedade, no período de formação da empresa. Terceiro, um requisito básico para ser aceito na empresa era estar disposto a realizar a pós-graduação onde a Embrapa viesse a indicar.

A respeito da área a realizar pós-graduação, bem como, da universidade escolhida, Murilo Flores discorre da seguinte maneira:

Eu propus que fosse na área de humanas, ou Sociologia ou Economia. Ela não se interessou que eu fizesse Sociologia e me direcionou para área de Economia e também me direcionou para a Universidade de Viçosa. Não foi escolha minha, fazer Economia em Viçosa, foi determinação da Embrapa. A Embrapa tinha um perfil que ela queria de pessoas, um perfil de pesquisadores, portanto, ela sabia quais eram as universidades que formavam pessoas para aquele perfil, e Viçosa era uma delas, que copiava muito o modelo de visão de agricultura americana, dos Estados Unidos (Murilo Flores, junho de 2013).

Mais uma vez é presente que a decisão sobre a instituição na qual poderia ser realizada a pós-graduação, nos anos iniciais da empresa, era uma prerrogativa da instituição e não do indivíduo, devendo ele aceitar para poder ser contratado. A partir dos depoimentos dos pesquisadores contratados nos anos iniciais após a criação da Embrapa pode-se constatar: 1) aceitar participar do programa de pós-graduação era o requisito básico para ser contratado, sendo que o programa de pós-graduação era o elemento central para a compreensão da formação do quadro de pesquisadores da empresa; 2) eram os profissionais designados pela empresa para coordenar tanto a seleção quanto o programa de pós-graduação que definiam as instituições para as quais os recém-contratados seriam enviados, e somente em casos específicos era facultada a escolha ao indivíduo contratado; 3) o profissional poderia ser contra-

tado se ele já tivesse, de alguma maneira, proximidade com a empresa, por exemplo, se tivesse feito estágio na Embrapa. Poderia ele próprio entrar em contato com a empresa e solicitar participar da seleção. Ou então, a empresa iria às universidades para buscar selecionar alguns estudantes formandos. Em resumo, os dirigentes da empresa tinham grande flexibilidade para contratação, o que lhes dava um grande poder de agência¹³.

Seleção do Quadro: o programa de pós-graduação

De acordo com o documento “*Informações sobre o Projeto de Pós-Graduação (Versão Preliminar)*”, datado de 1975, o sistema de seleção adotado pela empresa era dividido em sete etapas, da definição das necessidades da empresa à incorporação dos técnicos à instituição formadora.

1. Estimativa das necessidades atuais e potenciais de pesquisadores, por áreas de conhecimentos.
2. Levantamento da oferta de vagas nos centros de pós-graduação.
3. Recrutamento dos candidatos.
 - Quadros da Empresa
 - Quadros do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária
 - Recrutamento no mercado de trabalho
 - Recrutamento nas Universidades
4. Pré-Seleção dos candidatos: (Feita por técnicos dos Departamentos da Empresa, por professores universitários e, em alguns casos, por técnicos do ACORDO.)
 - Exame do “Curriculum Vitae”
 - * Qualificações
 - * Trabalhos de Pesquisa
 - * Potencial e preparo para pós graduação
 - * Idade
 - * Coerência na área de treinamento solicitada
 - * Estudos e pesquisas realizadas, etc.
 - Exame do Histórico Escolar
 - * Desempenho acadêmico
 - * Posição na turma
 - Resultados das indicações dos diretores e grupos de seleção das unidades da empresa ou do Sistema Nacional de Pesquisa.
 - Entrevistas individuais
 - Considerações sobre hierarquia das prioridades.

5. Indicação aos centros de pós graduação.
6. Seleção por parte dos centros de pós graduação.
7. Incorporação – dos selecionados – ao Programa de treinamento (EMBRAPA, 1975, s/p).

A seleção se iniciava, então, a partir de seu planejamento¹⁴, com a mensuração das necessidades de pesquisadores – e é importante dizer que se mensuravam as “*necessidades atuais e potenciais*”, ou seja, a curto, médio e longo prazos. Antes do recrutamento dos candidatos, ainda se determinava onde estes seriam alocados. Como visto no depoimento dos pesquisadores, analisados anteriormente, não eram eles que escolhiam ou buscavam um centro de pós-graduação, pois tal escolha era prerrogativa do Departamento de Recursos Humanos.

claro que nós éramos uma instituição que tinha as suas prioridades, então mandamos gente de acordo com isso. (...) Nós distribuímos os nossos pesquisadores de acordo com as necessidades da EMBRAPA, mas sempre dentro do princípio de criar homens independentes e bom cientistas. Depois cada um, eles escolheram as universidades, a razão era a seguinte, olha, você pode ir para essas universidades. Quais eram as universidades? Aqui no Brasil tudo “Classe A” e no exterior também, as boas universidades de lá. Essa foi a regra. (Eliseu Alves, julho de 2013)

Considerando a perspectiva de Bourdieu (1997), a respeito do funcionamento de um campo, constata-se que, quando uma instituição atinge seus objetivos, está fortalecendo a posição de seus criadores, bem como de seus dirigentes, no campo em que atuam. Assim, tendo em vista a amplitude deste programa, é significativa a capacidade de influência que estes indivíduos tiveram sobre o campo da pesquisa agropecuária e, mais ainda, sobre as disputas pelos rumos da agricultura brasileira.

Ademais, o controle da formação do quadro profissional da instituição significa a criação de um corpo que compartilha determinados valores e conhecimentos que constituiriam a ordem vigente da empresa, no sentido weberiano, ou as regras formais e informais da empresa, que, por sua vez, integram parte do conhecimento tácito característico de uma instituição. Diferentemente do que diz o interlocutor, observa-se com os depoimentos dos pesquisadores selecionados, que a eles não era permitido escolher a universidade em que se qualificariam.

A respeito da escolha dos centros de pós-graduação adequados para a formação do quadro profissional da empresa, Fernando Campos, um dos funcionários do Departamento de Recursos Humanos responsável pela seleção, enumera três elementos fundamentais. O primeiro diz respeito aos

financiadores do programa; o segundo diz respeito aos interesses da direção para a constituição de seu quadro de pesquisadores; e o terceiro refere-se à proximidade dos dirigentes da Embrapa daqueles centros onde os profissionais viriam a ser formados.

Olha, foram principalmente acordos com bancos internacionais. O Banco Interamericano para o Desenvolvimento e o Banco Mundial que financiaram a EMBRAPA. E aí vai uma ressalva; esses bancos, logicamente, o Banco Interamericano, eles tinham o interesse. Era muito capital americano. Então a principal fonte, vamos dizer, de uso desses recursos, seriam o próprio Estados Unidos. Então, esse direcionamento é muito para os Estados Unidos. E o tipo de formação do aluno nos Estados Unidos interessava muito a EMBRAPA, porque eram jovens muito novos e que, vamos dizer, formação como na França, Inglaterra ou Austrália, que tem um tipo diferente, uma formação acadêmica diferente, onde o aluno é que praticamente tem que ter a responsabilidade de fazer o seu currículo, muito aberto. Isso foi percebido pela direção da EMBRAPA, que poderíamos ter problema. Nós precisávamos ter um sistema onde que o aluno fosse muito monitorado, ele não tinha ainda maturidade, certo, para esse tipo de coisa. E deu certo. E deu certo por dois motivos, primeiro porque, vamos dizer, a relação com essas universidades foi tratada com muita proximidade. Das relações de pessoas que já tinham estado lá, de dirigentes ou outras pessoas da EMBRAPA, o caso do Dr. Eliseu Alves que foi o grande mentor dessa formação massiva de pessoas na EMBRAPA, então. E o outro grande mérito foram que os alunos corresponderam, então a Universidade tinha prazer em ter alunos da EMBRAPA, porque eles correspondiam. Então isso ajudou muito. (Fernando Campos¹⁵, julho de 2013)

Como observado, a seleção do pessoal para compor o quadro da empresa confundia-se com a seleção para o programa de pós-graduação, pois só eram efetivados na empresa aqueles que se dispusessem a especializar-se na área em que a empresa necessitasse. Desta maneira, infere-se que a pré-seleção de que fala o documento de 1975 é o “*convite*” a que se referem os pesquisadores contratados naquela época, em seus relatos. Pode-se perceber que esta pré-seleção podia mesmo ser feita por técnicos das unidades da Embrapa ou por professores das universidades. Desta maneira, se um pesquisador da empresa tivesse, por exemplo, algum estagiário com bom desempenho, ele poderia ser contratado. Da mesma maneira, se algum professor, com relação com a empresa, tivesse um orientando promissor, poderia sugerir que a Embrapa o contratasse. Ainda chama atenção que estivesse previsto que os técnicos do Acordo MA/USAID¹⁶ também pudessem sugerir a contratação de candidatos para o programa.

Por último, destaca-se o depoimento de Eliseu Alves, Diretor do Departamento de Recursos Humanos da época. Seria difícil este pesquisador,

realmente, ter controle sobre todo o processo, devido à magnitude do programa, mas chama-se a atenção para a capacidade de agência da equipe de selecionadores, dirigida por ele, visto que foram estes sujeitos os responsáveis pela contratação e formação de cerca de 1500 profissionais, em uma década.

Eu vou te falar como eu seleccionei o pessoal. Isso ai foi eu que fiz, eu peguei, mandei selecionar os 5% dos melhores estudantes da Universidade e depois eu tinha um informante que me informava o caráter deles. Essa foi a única regra que teve. (Eliseu Alves, julho de 2013).

NÚMEROS DO PROGRAMA: OBJETIVOS DA EMPRESA, FINANCIAMENTO, EQUIPE SELECIONADORA

Por meio do documento “*Programa de pós-graduação da Embrapa até o mês de dezembro de 1979*” evidencia-se quais organizações financiavam a formação de mestres e doutores para a Embrapa, no período indicado. Compilou-se, nas Tabelas 2 e 3, alguns dados existentes no documento supracitado, de modo a facilitar a visualização dos mesmos.

Tabela 2 – Quantitativo dos treinamentos de técnicos no país, por fonte financiadora, nível e ano de incorporação, até dezembro de 1979.

Fonte Financiadora	Nível	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Total
FINEP	MSc	258	151	226	007	---	---	642
	PhD	012	010	005	002	---	---	029
BIRD	MSc	---	---	005	039	056	041	141
	PhD	---	---	---	002	002	008	012
BID	MSc	---	---	---	007	019	012	038
	PhD	---	---	---	---	---	008	008
CNPq	MSc	008	002	---	---	---	---	010
	PhD	002	---	---	---	---	---	002
CAPES	MSc	002	---	---	---	---	---	002
	PhD	---	---	---	---	---	---	---
EMBRAPA	MSc	002	---	---	---	---	001	003
	PhD	---	---	---	---	---	---	---
Total		284	163	236	057	077	070	887

Fonte: Documento interno do Departamento de Recursos Humanos da Embrapa (1979)

Tabela 3 - Quantitativo dos treinamentos de técnicos no exterior, por fonte financiadora, nível e ano de incorporação, até dezembro de 1979

Fonte Financiadora	Nível	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Total
FINEP	MSc	---	---	002	---	023	---	025
	PhD	---	---	---	---	038	001	039
BIRD	MSc	---	---	016	012	013	012	053
	PhD	---	---	008	013	026	023	070
BID	MSc	---	---	---	006	005	006	017
	PhD	---	---	---	002	006	006	014
USAID	MSc	018	061	009	---	---	---	088
	PhD	009	002	004	---	---	---	015
CNPq	MSc	---	---	---	---	---	---	---
	PhD	---	002	---	---	---	---	002
G. ESTR.	MSc	---	---	003	---	---	001	004
	PhD	001	001	001	---	001	---	004
OUTRAS	MSc	010	009	---	001	---	---	020
	PhD	---	---	---	---	---	001	001
Total		038	075	043	034	112	050	352

Fonte: Documento interno do Departamento de Recursos Humanos da Embrapa (1979)

Com a Tabela 2, pode-se constatar que os maiores financiadores da parte do programa de pós-graduação da Embrapa, realizado nas universidades brasileiras entre 1974 e 1979, eram a FINEP o BIRD e o BID. A FINEP foi responsável por financiar 68,6% da formação de mestres e 54,23% de doutores. O BIRD financiou a formação de 16,3% dos mestres e 22% de doutores. Já o BID financiou 13,21% da formação de mestres e 18,64% de doutores. As três organizações financiaram, juntas, 98,11% da formação de mestres em universidades brasileiras, e 94,87% de doutores. Já a Tabela 3 apresenta informações sobre os órgãos responsáveis por custear a formação de mestres e doutores no exterior. Com ela nota-se que os grandes financiadores do programa de pós-graduação da Embrapa, entre os anos de 1974 e 1979, foram a FINEP, o BIRD, o BID e a USAID. A FINEP financiou 17,6% da formação de mestres e 32,7% de doutores. O BIRD financiou 19,8% de mestres e 32,3% de doutores. O BID financiou 18,8% da formação de mestres e 21,4% de doutores. A USAID financiou a formação de 35,5% de mestres e 10,5% de doutores.

Ao comparar as Tabelas 2 e 3, constata-se que o governo brasileiro, por meio da FINEP, foi o maior incentivador e parceiro da Embrapa no programa de pós-graduação, além, é claro, de ser responsável pelos recursos investidos pela própria Embrapa, no pagamento de salários, quando os pesquisadores

estavam realizando sua formação. Entretanto, a contribuição do BIRD e BID, tanto em nível nacional quanto internacional, foi muito significativa, bem como a importância da USAID na formação em nível internacional.

Examinou-se quais eram os centros prioritários para a formação do quadro de pesquisadores da Embrapa em sua primeira década de existência. De acordo com o documento “*Programa de Pós-Graduação...*”, anteriormente citado, 28 centros de pós-graduação brasileiros participavam do programa de formação da Embrapa. Já em nível internacional, existiam 89 centros participantes, distribuídos em 18 países.

Murilo Flores discorre a respeito da relação entre o perfil de pesquisadores desejado pela direção da Embrapa e os centros de pós-graduação escolhidos.

A Embrapa na minha época de contratação ainda era dirigida para ser formada em determinadas universidades que era o perfil que a Embrapa queria. A gente tem que lembrar que a Embrapa foi criada no auge do regime militar e ela incorporava muito uma visão de agricultura daquele momento, da grande agricultura, da agricultura moderna e tal com uma visão muito americana, e ela também encarnava o regime autoritário da época, dirigido de cima para baixo. (...). Então isso foi muito bem montado nos anos 70, muito bem pensado por estrategistas – sem aqui emitir juízo de valor a respeito, estou relatando fatos – que estabeleceram com muita competência essa estratégia. E foram arregimentando e treinando em universidades determinadas para as pessoas virem com formação. Por isso que a formação, se você pegar o perfil das pessoas contratadas nos anos 70, início dos anos 80, era um perfil muito parecido. Foram pessoas buscadas, com um determinado perfil, treinadas, há muita homogeneidade do pensamento daqueles anos. (...) (Murilo Flores, junho de 2013).

Resumem-se os quadros do documento que tratam dos dados do programa, relativos aos centros de pós-graduação participantes. Na Tabela 4, apresentada a seguir, estão alguns dados relativos à formação no país. Já a Tabela 5 aborda a formação no exterior.

Como mencionado, 28 centros de pós-graduação brasileiros participavam do “*programa de pós-graduação da Embrapa*”. Na Tabela 4 elenca-se informações sobre os dez centros brasileiros que mais formaram profissionais para o programa. Percebe-se, com os dados, que estes dez centros de pós-graduação foram responsáveis, entre os anos de 1974 e 1979, por formar 91,7% dos mestres ou doutores para o programa. Além disso, observou-se que os mesmos dez centros eram responsáveis, no ano de 1979, por formar 81,94% dos profissionais do programa que iriam concluir seus cursos nos próximos anos. Cabe ressaltar que a Universidade Federal de Viçosa (UFV), a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em conjunto, foram responsáveis por

64,31% dos cursos concluídos, naqueles cinco anos. Ademais, estas três instituições eram responsáveis, ainda, por formar 56,73% dos profissionais com os cursos de pós-graduação em andamento. Destaca-se ainda que ESALQ e UFV, de acordo com os dados, eram responsáveis por formar 55% do total dos pesquisadores (concluídos + em andamento) entre as 10 maiores universidades participantes, o que representava 48,78% do total nacional.

Tabela 4 - Dez maiores centros formadores do Programa de Pós-Graduação da Embrapa, entre 1974 e 1979, em nível nacional, por número de participantes em relação ao total nacional

Centro de Pós-Graduação	Curso Concluído	Em andamento	Total
UFV	186	79	265
ESALQ	138	79	217
UFRGS	87	40	127
UFMG	47	12	59
UFPEL	37	14	51
UNB	25	16	41
UFCE	20	13	33
UFSM	13	16	29
ESAL	18	8	26
UFRRJ	15	9	24
Total 10 maiores	586	286	872
Total Nacional	639	349	988

Fonte: Adaptada do Documento de Departamento de Recursos Humanos/Embrapa (1979).

Em 1979, 484 pesquisadores brasileiros haviam concluído seus cursos, ou estavam realizando seus mestrados ou doutorados no exterior. Como mencionado, participavam do programa 89 centros de pós-graduação, estando eles distribuídos em 18 países. Dos 89 centros participantes, 43 localizavam-se nos Estados Unidos. A participação no programa, por país, é apresentada na Tabela 5. Com esta tabela, percebe-se a enorme concentração do “programa de pós-graduação” da Embrapa nos centros de ensino e pesquisa norte-americanos. Dos 239 mestres ou doutores formados no exterior entre 1974 e 1979, 211 haviam realizado seus cursos nos EUA, sendo 88,28% do total de formados no exterior. Ademais, dos 245 cursos sendo realizados no exterior, no ano de 1979, 169 ou 68,97% eram executados nos EUA.

A comparação do número de profissionais que tinham seus cursos de pós-graduação em andamento no ano de 1979 com o número de profissionais formados entre 1974 e 1979, revela uma relativa desconcentração, visto

o aumento na participação de Inglaterra e França. Em todo caso, a centralidade dos Estados Unidos é mantida, sendo seus centros responsáveis pela formação de 2/3 dos pesquisadores.

Tabela 5 - Países participantes do Programa de Pós-Graduação da Embrapa, por número de cursos concluídos e em andamento, em dezembro de 1979.

País	Concluído	Em andamento	Total
EUA	211	169	380
Inglaterra	4	25	29
França	3	20	23
Austrália	2	8	10
México	4	6	10
Cadadá	5	2	7
Alemanha	2	4	6
Costa Rica	1	2	3
Escócia	3	0	3
País de Gales	1	2	3
Fillipinas	0	2	2
Espanha	0	1	1
Japão	1	0	1
Nova Zelândia	0	1	1
Suíça	1	0	1
Bélgica	1	0	0
Holanda	0	0	0
Venezuela	0	0	0
Total	239	245	484

Fonte: Documento do Departamento de Recursos Humanos da Embrapa (1979).

É importante perceber quais eram os principais centros de formação do “Programa de Pós-graduação” da Embrapa, dentre os 89 mencionados. De acordo com a Tabela 6, entre 1974 e 1979, 67,36% dos cursos de pós-graduação foram realizados em dez centros formadores, de modo que 53,87% dos cursos em andamento também se concentravam nesses centros. Percebe-se ainda que 51,88% (124) dos cursos concluídos haviam sido realizados nos cinco maiores centros formadores, sendo que 31,33% (78) dos cursos em andamento estavam sendo realizados nestes mesmos centros. A tabela 4 também evidencia a entrada de Montpellier, após 1979, entre os centros de formação importantes, pois, nesse ano, tal centro configurava-se como o segundo maior formador do programa de pós-graduação em andamento, provavelmente em função do acordo de 1975¹⁷.

Tabela 6 - Dez maiores centros formadores do Programa de Pós-Graduação da Embrapa, entre 1974 e 1979, em nível internacional, por número de participantes em relação ao total internacional

Centro de Pós-Graduação	Concluído	Em andamento	Total	% do total internacional
Florida – EUA	29	26	55	11,36
Purdue – EUA	25	15	40	8,28
Wisconsin – EUA	23	14	37	7,64
Mississippi – EUA	26	10	36	7,43
California Davis – EUA	21	13	34	7,02
North Carolina – EUA	12	14	26	5,37
Iowa – EUA	13	9	22	4,75
Montpellier – França	1	18	19	3,92
Michigan – EUA	6	9	15	3,09
Nebraska – EUA	5	4	9	1,85
Total 10 maiores	161	132	293	60,53
Total Internacional	239	245	484	100

Fonte: Documento do Departamento de Recursos Humanos da Embrapa (1979)

De acordo com o documento “*Programa de Pós-Graduação da Embrapa no período de 1974-1979*”, a empresa havia formado no exterior, entre 1974 e 1979, 150 mestres e 43 doutores. Da mesma forma, observou-se que dos 245 profissionais em formação no exterior, no ano de 1979, 52 eram funcionários da Embrapa que faziam mestrado, e 95 eram funcionários que faziam doutorado.

Ao comparar o documento supracitado com a Tabela 6 evidencia-se que os dez maiores centros formadores do exterior foram responsáveis por formar cerca de 120 mestres e 41 doutores para a Embrapa e demais instituições participantes do programa. Além disso, em 1979, o “programa” mantinha 54 mestrandos e 78 doutorandos nestes centros. Ao considerar os cinco maiores centros formadores, percebe-se que eles concentraram, entre 1974 e 1979, a formação de 92 mestres e 32 doutores para o “*Programa de Pós-Graduação*”. Além disso, em 1979, existiam nestes cinco centros 32 mestrandos e 45 doutorandos.

Ao analisar tal documento busca-se compreender onde eram realizados os mestrados e os doutorados pelo “*programa de pós-graduação*” da Embrapa. Reorganiza-se os dados, conforme a Tabela 7 e então percebe-se que 77,72% dos mestres, formados entre 1974 e 1979, realizaram seus cursos no Brasil. Por outro lado, 77,21% dos doutores formados no período realizaram seus cursos no exterior. Além disso, evidencia-se que 76,06% dos mestres

em formação realizavam seus cursos no Brasil, no ano de 1979. Por outro lado, 83,73% dos doutorandos faziam seus cursos no exterior, naquele ano (Tabela 7).

Tabela 7 - Número de cursos de pós graduação, por grau (MSc ou PhD) e por local (país ou exterior), no ano de 1979.

	Concluíram		Em andamento	
	MSc	PhD	MSc	PhD
País	621	18	321	28
Exterior	178	61	101	144
Total	799	79	422	172

Fonte: Documento do Departamento de Recursos Humanos da Embrapa (1979).

Ao relacionar as Tabelas 5, 6, e 7 constata-se: 1) a formação era pensada de tal maneira que os profissionais fizessem seus mestrados no Brasil e seu doutorado no exterior; 2) quando afirma-se que o mestrado era realizado no Brasil, deve-se ter em mente que cerca de 2/3 dos profissionais realizavam seus cursos de mestrado em três instituições, UFV, ESALQ e UFRGS, sendo a maior parte destes formados na UFV e ESALQ (cerca de 50% do total); 3) ao afirmar que o doutorado era realizado no exterior, deve-se ser mais específicos, sendo que, entre 1974 e 1979, nove em cada dez profissionais que foram para o exterior fizeram seus cursos nos Estados Unidos, e no ano de 1979 oito em cada dez doutorandos realizavam seus cursos nos EUA; 4) entre 1974 e 1979, dois em cada três profissionais realizaram seus cursos em um dos nove centros norte-americanos, descritos na Tabela 6. Tal concentração nestes centros diminui um pouco em 1979, sendo eles responsáveis por 46,53% dos profissionais em formação no exterior.

Desta maneira conclui-se que existia uma espécie de trajeto: primeiramente os profissionais faziam mestrado no Brasil, normalmente na UFV, ESALQ ou UFRGS e, posteriormente, faziam doutorado nas universidades norte-americanas, com grande preponderância daquelas citadas na Tabela 6. Com relação a estas três universidades brasileiras responsáveis por parte da qualificação acadêmica do quadro profissional da Embrapa, destaca-se:

Em 1963, uma intensa colaboração entre quatro universidades brasileiras e quatro americanas foi iniciada com apoio financeiro da USAID. (...) Um dos objetivos do programa era melhorar a qualidade do quadro de funcionários das universidades brasileiras (o programa normalmente incluía cursos de pós-graduação no exterior, principalmente nos Estados Unidos); um outro foi desenvolver programas de pós-graduação em várias universidades brasileiras. As quatro universidades brasileiras e suas contrapartes americanas foram a Universidade

Federal do Ceará com a Universidade do Arizona, a Universidade Federal de Viçosa com a Universidade de Purdue, a Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (ESALQ) da Universidade de São Paulo com Universidade do Estado de Ohio e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul com a Universidade de Wisconsin (BEINTEMA et. al., 2001, p. 17 apud SANDERS et al. 1989).

Evidencia-se a imensa influência dos centros de pesquisa norte-americanos voltados para a agropecuária sobre a reestruturação da pesquisa agropecuária brasileira, ocorrida na década de 1970. Mesmo no período da formação de mestrado os pesquisadores eram influenciados pelo ensino norte-americano, pois a maior parte deles realizava seus cursos na UFV, ESALQ e UFRGS, universidades estas, que de acordo com Beintema (2001), desenvolviam seus cursos de pós-graduação por meio de acordo com a Universidade de Purdue, Universidade do Estado de Ohio e Universidade de Wisconsin, respectivamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisou-se alguns dos aspectos fundamentais para a compreensão daquilo que se tornou a espinha dorsal da constituição do quadro profissional da Embrapa. Com este trabalho evidenciou-se a necessidade, por parte dos idealizadores e dirigentes da Embrapa, de modificar, completamente, a formação acadêmica dos pesquisadores que por ela viriam a ser contratados. Aos profissionais da Embrapa não bastava a formação recebida no Brasil, pois precisavam compreender a ciência voltada para uma agricultura industrializada. Desta maneira, deveriam se qualificar nos centros promotores daquele modelo de agricultura. Mesmo aqueles que faziam pós-graduação no Brasil, majoritariamente, realizavam seus cursos em universidades profundamente influenciadas pelo modelo de ciência para a agropecuária provindo dos EUA.

Nesse sentido, a instituição, para atingir os objetivos de seus criadores, não recrutou seu quadro, simplesmente. De forma planejada, os enviou para centros de pesquisa específicos. Tal política de seleção e formação deveria garantir que seus profissionais tivessem valores semelhantes, que falassem a mesma linguagem, que entendessem a agricultura e a realidade brasileira da mesma maneira e, assim, que concordassem em atuar no mesmo sentido.

Na burocratização do *think tank* nascente, seus dirigentes não visavam apenas o domínio das ferramentas de trabalho dos pesquisadores, para assim decidir sobre os rumos da instituição. Visavam e decidiram sobre os conhecimentos que seu quadro deveria ter, sobre os princípios científicos básicos

que deveriam partilhar. Desta maneira contribuiriam decisivamente na definição dos rumos a serem trilhados pela empresa. A vigência da ordem, para além do sentimento de dever característico de anos de rotina, deveria ser obtida por uma formação acadêmica relativamente homogênea.

Como destacado nos relatos dos interlocutores, o poder de agência dos profissionais contratados na escolha de sua área de especialização, bem como do centro de pós-graduação do qual fariam parte, era aparentemente muito baixo ou nulo. Deste modo, conclui-se que um critério de fechamento da empresa era este, e quem não aceitava realizar pós-graduação na área ou local eleito pelo Departamento de Recursos Humanos não era admitido.

Com as regras formais da organização definidas e com um maior controle sobre as convenções, estabelecido por meio da seleção e da formação acadêmica de seu quadro, seria bastante difícil que a empresa sãisse dos rumos planejados por seus idealizadores.

Notas

¹ Vide Beintema et al (2001), EMBRAPA (2010; 2013), Mengel (2015).

² Para este autor uma ação social consiste naquela que "orienta-se pelo comportamento de outros, seja este passado, presente ou esperado como futuro (...). Os "outros" podem ser indivíduos e conhecidos ou uma multiplicidade indeterminada de pessoas completamente desconhecidas (...)" (WEBER, 2009, p. 13-14).

³ Instituição é "uma associação cuja ordem estatuída se impõe, com (relativa) eficácia, a toda ação com determinadas características que tenha lugar dentro de determinado âmbito de vigência". (...) Uma instituição é, sobretudo, o próprio Estado junto com todas suas associações heterocéfalas (...). As ordens de uma "instituição" pretendem vigência para toda pessoa a qual se aplicam determinadas características (nascimento, domicílio, utilização de determinados serviços), sendo indiferente se pessoalmente se associou ou não e, menos ainda, se participou ou não na elaboração dos estatutos. São, portanto, ordens impostas no sentido específico da palavra (WEBER, 2009, p. 32-33).

⁴ Uma análise sobre a configuração organizacional do DNPEA, bem como das modificações ocorridas em sua estrutura é encontrada em Rodrigues (1987) e Mendonça (2012).

⁵ Ministério da Educação e Cultura.

⁶ Levon Yeganiantz nasceu na antiga União Soviética, graduou-se na Universidade Americana de Beirute, fez mestrado em Desenvolvimento Agrícola em Dakota do Sul, nos EUA, e Doutorado pela Universidade de Myrland, EUA. Trabalha na Embrapa desde 1975. Entrou na Embrapa como perito da Organização dos Estados Americanos, da qual era funcionário, e após dez anos foi efetivado no quadro de funcionários da empresa. Desde 1975, foi assessor da presidência da empresa em quase todos os mandatos, acumulando larga experiência junto com a sua direção.

⁷ Think Tanks são instituições de pesquisa, análise e engajamento em políticas públicas. Além de gerarem pesquisas e análises politicamente orientadas, buscam sensibilizar a sociedade e os tomadores de decisão quanto a temas de seu interesse. São, portanto, mais do que "Think" Tanks; caracterizam-se na prática como "Think-and-Do" Tanks. (ISAPE, 2012, p. 1). A efetividade de um Think Tanks deve ser medida de acordo com o impacto que possui na esfera da sociedade e na esfera do governo/Estado. (...) Os Think Tanks traduzem pesquisas básicas e aplicadas em linguagem compreensível, confiável e acessível. Assim, sua capacidade de impactar ambas as esferas (sociedade e governo/Estado) dependerá de suas competências técnico-analíticas, seu papel na comunidade epistêmica, seu grau e tipo de financiamento e a funcionalidade de seus produtos (inteligência política) (ISAPE, 2012, p. 4).

⁸ Instituto de Pesquisa e Experimentação Agronômica do Sul.

⁹ Alberto Miele é Engenheiro Agrônomo, desde 1965, Mestre pela University of California at Davis, 1977 e Doutor em Viticultura e Enologia pela Université de Bordeaux II, 1986. Pesquisador do DNPEA desde 1972 e pesquisador da Embrapa desde 1973, atuando no Centro Nacional de Uva e Vinho até os dias atuais.

¹⁰ Elso Antônio Pereira Figueiredo é Zootecnista, formado pela UFSM no ano de 1975, fez mestrado em Zootecnia pela UFV (1976-1978) e Doutorado em Animal Breeding pela Texas A&M (1983-1986). Foi contratado pela Embrapa em 1975. Atuou como pesquisador na Embrapa Caprinos entre 1978 e 1990. Atua na Embrapa Suínos e Aves desde 1990 até a presente entrevista. Desempenhou as funções de Chefe de Pesquisa e Desenvolvimento na Embrapa Caprinos (1986 e 1988); Chefe Geral da Embrapa Caprinos (1988-1990); Chefe de Pesquisa e Desenvolvimento da Embrapa Suínos e Aves e Chefe Geral da Embrapa Suínos e Aves (2004-2009).

¹¹ José Carlos Souza Silva é Biólogo, formado pela UNICAMP no ano de 1976, fez mestrado em Fisiologia Vegetal pela UNICAMP (1981-1983) e doutorado em Fisiologia Vegetal pela Universidade de Edimburgo (1989-1993). Atuou como pesquisador da Embrapa Cerrados desde 1977 até a presente entrevista. Desempenhou as funções de Gestor de recursos humanos, socioeconômicos e informática em 1988; e Secretário Executivo da Secretaria de Recursos Naturais da Embrapa (1998-2002).

¹² Dirceu João Duarte Talamini é Engenheiro Agrônomo, formado pela UFSM no ano de 1973, fez mestrado em Economia pela UFRGS (1975-1977) e doutorado em Economia Rural pela University of Oxford (1984-1989). Atuou como pesquisador da Embrapa Milho e Sorgo entre 1974 e 1975. Atua na Embrapa Suínos e Aves desde 1977 até a presente entrevista. Desempenhou as funções de Coordenador de Sistemas e Análises Econômicas do Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves (1978); Chefe Adjunto Técnico do Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves (1978 – 1984); Coordenador do Programa de Cooperação Técnica Embrapa – INRA (1981 – 1984); Chefe Geral do Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves (1996 – 2000) (2001 – 2004) (2009 até presente entrevista).

¹³ Agência, esta é a capacidade de interferir em eventos, não necessariamente de modo intencional. Agir, mais do que pretender algo, é ser significativo na sua ocorrência, na medida em que a “ação depende da capacidade do indivíduo de ‘fazer uma diferença’ em um estado pré-existente de coisas ou curso de eventos” (GIDDENS, 1984, p. 14).

¹⁴ Uma das características definidoras da Embrapa é o planejamento detalhado de sua atuação. Esta característica a diferencia completamente da instituição que a antecedeu. Tal planejamento torna-se parte da ordem vigente da empresa e é a partir dele que são estudadas e operadas todas as táticas por ela desenvolvidas. Desde a atuação no ambiente parlamentar, passando pela formação, até a atuação de comunicação, tudo faz parte da estratégia de planejamento estabelecida, e não somente a programação e execução da pesquisa. O planejamento modifica a estrutura de pesquisa, até então utilizada pela antiga instituição do Ministério da Agricultura, departamentalizada, e passa a utilizar uma estrutura baseada em sistemas de produção. Nesta modificação, economistas e sociólogos passaram a ocupar papel central na área do planejamento, que passa a ter uma lógica econômica e não mais agrônoma, como era usual. Mais informações, ver Mengel (2015).

¹⁵ Fernando Campos é Médico Veterinário, formado pela Universidade Federal de Minas Gerais, no ano de 1968. Fez mestrado na mesma universidade, na área de produção animal, concluindo-o em 1974. Realizou doutorado na área de fisiologia da reprodução, na Universidade da Flórida, concluindo em 1982. Iniciou sua vida profissional no Instituto de Pesquisa da Amazonia Ocidental, subordinado ao Ministério da Agricultura. Entrou na Embrapa em 1974, atuando, inicialmente, no Centro Nacional de Pecuária de Corte. Posteriormente, passou a atuar no Departamento Técnico Científico, onde desenvolveu toda sua trajetória profissional, tal departamento passou a denominar-se Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento.

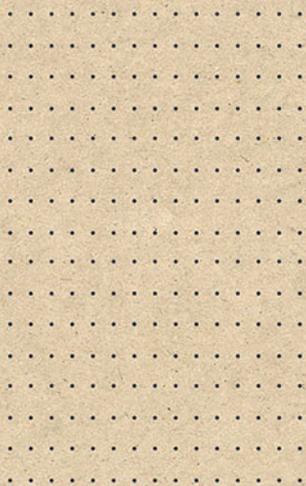
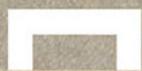
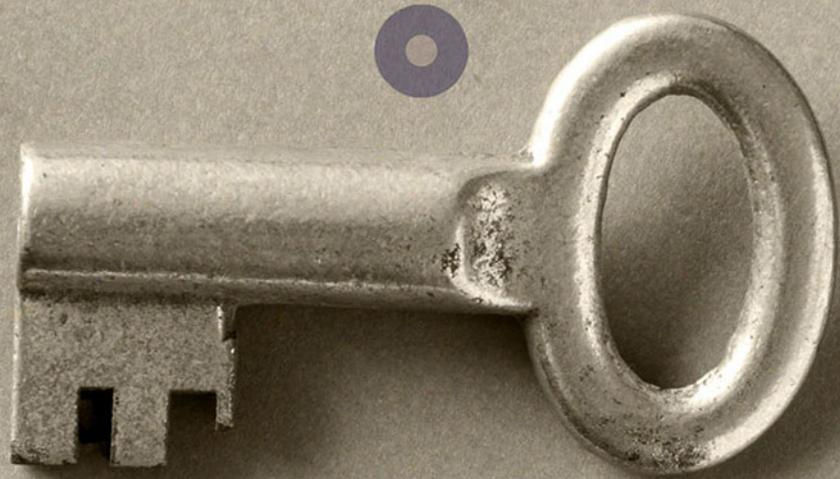
¹⁶ O acordo entre a United States Agency for International Development (USAID) e Ministério da Agricultura, firmado em 1971, financiou a formação, entre 1974 e 1979, de 35,5% dos mestres e 10,5% dos doutores que realizaram seus cursos no exterior pelo Programa de Pós Graduação da Embrapa, o que corresponde a 104 mestres e 23 doutores. Seus objetivos eram: a. Promover o treinamento de pesquisadores brasileiros em atividades, e, de recém-formados pelas Faculdades de Agronomia, designando-os para atuar em Projetos Nacionais de Pesquisa sob a orientação de cientistas brasileiros e estrangeiros de alto nível, apoiados por equipes de cientistas coadjuvantes e bolsistas. b. Criar oportunidades de estudo avançado para cientistas com grande potencial. c. Treinar grupos de pesquisadores brasileiros em diferentes disciplinas, a serem distribuídos em locais estratégicos do país, a fim de trabalhar nos Projetos de Pesquisa ligados aos problemas da produção de arroz, milho e sorgo, soja, feijão e bovinos (EMBRAPA, 1975, s/p). Tal programa, iniciado anteriormente à criação da Embrapa, considerava os seguintes procedimentos para a seleção dos participantes: A indicação dos candidatos para toda e qualquer modalidade de treinamento adotado, será feita pela entidade diretamente interessada à Superintendência do Programa, através dos diretores dos Projetos Nacionais de Pesquisa. A equipe norte-americana do Programa de Empréstimo deverá dar assessoramento necessário para: a. determinar a quantidade de técnicos a serem treinados. b.

indicar as instituições mais recomendadas para treinamento no exterior. c. planejar e participar dos programas de treinamento. Os objetivos do Programa de Empréstimo não podem ser alcançados de modo nenhum, se os técnicos norte-americanos dos Projetos Nacionais de Pesquisa, não tomarem parte da seleção dos candidatos, indicação da área de especialização, locais apropriados para o treinamento e auxílio na preparação e defesa de tese (EMBRAPA, 1975, s/p). Mais informações sobre o programa, ver Mengel (2015).

¹⁷ No ano de 1975 a Embrapa celebrou acordo de cooperação técnica com o governo francês. Os objetivos do programa eram: "Assessorar a EMBRAPA no planejamento e implantar programas adequados de pesquisa dos seguintes produtos nas respectivas regiões de importância econômica: Seringueira no Norte, Nordeste e Sudeste; Vitivinicultura no Nordeste, Sudeste e Sul; Dendezeiro e Coqueiro no Norte e Nordeste; Algodão no Nordeste e Sudeste. Os programas de pesquisa visam, a curto prazo, ao atendimento da demanda dos produtos no país e no mercado internacional. A longo prazo visa ao desenvolvimento de tecnologias e sistemas de produção eficientes para as condições regionais" (EMBRAPA, 1975a, p.7).

Referências Bibliográficas

- ALVES, E. As unidades de difusão de tecnologia da Embrapa. Brasília, 1975. In: *Coletânea de Trabalhos sobre a Embrapa*. Brasília, 1977.
- ALVES, E. R. de A.; PASTORE, J.; PASTORE, A. C. O papel da tecnologia na expansão agrícola. In: *Coletânea de Trabalhos sobre a Embrapa*. Brasília, 1977.
- BEINTEMA, N. M.; AVILA, A. F. D.; PARDEY P. G. P&D Agropecuário: Política, Investimentos e Desenvolvimento Institucional. Washington, D.C.: IFPRI, Embrapa & Fontagro, agosto 2001.
- BOURDIEU, P. *Os Usos Sociais da Ciência – Por uma Sociologia Clínica do Campo Científico*. Conferência e debate organizados pelo grupo SciencesandQuestions. São Paulo. Editora UNESP, 1997.
- EMBRAPA. Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal. *Informações sobre o projeto de pós-graduação (Versão Preliminar)*. Departamento de Recursos Humanos. Embrapa, Brasília, 1975.
- _____. O futuro da agricultura está sendo construído agora. *Revista Agroanalysis*, v. 33, n. 04, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.
- _____. Secretaria de Gestão Estratégica. *Balanco Social 2010*. Embrapa, Brasília, 2011. INSTITUTO Sul-Americano de Política e Estratégia - ISAPE. Think tanks: Conceito, Casos e Oportunidades no Brasil. In: ISAPE Debate, n. 2, out. 2012.
- MENDONÇA, Sônia Regina de. Entidades patronais agroindustriais e a política de pesquisa agropecuária no Brasil (1963-2003). *Raízes*, v. 32, n. 2. Campinas, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3d8kMrp>. Acesso em: 15 nov. 2019.
- MENDEL, A. A. Modernização da agricultura e pesquisa no Brasil: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa. Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Seropédica, 2015.
- RODRIGUES, C. M. A pesquisa Agropecuária no período do Pós-Guerra, *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, v. 4. n. 3. Brasília, 1987.
- SHRADER, O. L. & CABRAL, J. I. Sugestões para a Formulação de um Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, 1972. In: EMBRAPA. *Sugestões para a Formulação de um Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária*. Edição Especial do documento original de julho de 1972. Brasília, 2006.
- SOUZA, I. S. F. & TRIGUEIRO, M. G. S. Organização da Pesquisa Agropecuária Brasileira: O caso da EMBRAPA. *Caderno de Difusão Tecnológica*, Brasília, v. 6, n. 2/3, p. 277-337, maio/dez, 1989.
- WEBER, M. *Economia e Sociedade - Volume 1*. Brasília. Editora UnB. 2009.



Direitos trabalhistas no Brasil: contendas teóricas sobre o significado da sua criação e do seu papel social

Labor Rights in Brazil: Theoretical controversies on their creation and social role

Wallace Moraes* | Luciana Simas**

Resumo

O artigo analisa as contendas teóricas acerca do significado da intervenção do Estado na criação dos direitos trabalhistas no Brasil. Tratamos de um problema específico: como parte da literatura das ciências sociais interpreta as leis do trabalho e o seu papel. Realizamos uma discussão bibliográfica, possibilitando-nos identificar os múltiplos princípios teóricos-metodológicos, explicitando suas características idiossincráticas. Identificamos postulados, metodologias e justificativas semelhantes que nos possibilitou enquadrá-las em diferentes correntes teóricas. Abordamos principalmente as escolas liberal, social-democrata e o populismo. Ademais, percebemos que grande parte da literatura trata a criação de leis trabalhistas como ações benevolentes dos governantes para o bem e para o mal. Essas conclusões retiram completamente a agência dos trabalhadores organizados. Com vistas a problematizar tais questões, nossa metodologia qualitativa privilegiou a acareação entre o diagnóstico das teses dos autores e o resgate de documentos históricos do período pré-1930. Como nossa contribuição ao debate, comprovamos a importância da ação coletiva dos trabalhadores, por meio de suas ações diretas, para conquista de direitos, devolvendo a eles o protagonismo, normalmente preterido pelo "mainstream".

Palavras-chave: Direitos trabalhistas; social-democracia; liberalismo; ação direta, lutas dos trabalhadores.

Abstract

The article analyzes the theoretical disputes about the meaning of the State's intervention in the creation of labor rights in Brazil. We deal with a specific problem: as part of the social science literature it interprets labor laws and their role. We conducted a bibliographical discussion, allowing us to identify the multiple theoretical-methodological principles, explaining their idiosyncratic characteristics. We identified similar postulates, methodologies and justifications that allowed us to fit them in different theoretical currents. We mainly approach liberalism, social democracy and populism. In addition, we realize that much of the literature treats the creation of labor laws as benevolent actions by governments. These conclusions completely remove the agency from organized workers. In order to problematize such questions, our qualitative methodology privileged the confrontation between the diagnosis of the authors' theses and the rescue of historical documents from the pre-1930 period. As our contribution to the debate, from an alternative bibliography and historical documents, we prove the importance of the collective action of workers, through their direct actions, to conquer rights, giving them back the protagonism, normally overlooked by the "mainstream".

Keywords: Labor rights; social democracy; liberalism; direct action, workers' struggles.

* Professor associado do Departamento de Ciência Política e dos Programas de Pós-Graduação em Filosofia (PPGF) e História Comparada (PPGHC) da UFRJ. É pesquisador do INCT/PPED e líder do grupo de pesquisa OTAL/UFRJ. Realizou Pós-Doutorado na University of Florida e no INCT/PPED. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. ORCID: 0000-0001-8179-468X. <https://orcid.org/0000-0001-8179-468X>. E-mail: moraesws@yahoo.com.br

** Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz). Doutora em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva, IESC/UFRJ, com intercâmbio na Universidade da Flórida - LevinCollege of Law. Mestre em Direito e Sociologia (UFF); ad-vogada com especialização em Direito Público. Integrante do Grupo de Pesquisa Saúde nas Prisões, da ENSP/Fiocruz; e do LIDHS (Laboratório Interdisciplinar em Direitos Humanos e Saúde) / UFRJ. Orcid: 0000-0003-2494-8747. E-mail: Lucianasimas06@gmail.com

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmv.1.007>

INTRODUÇÃO

A regulação trabalhista é um dos temas mais visitados da literatura das ciências humanas no Brasil e várias de suas especialidades esforçaram-se para entender seus meandros. Destarte, a intervenção do Estado nessa regulação é vista sob diversos ângulos, cada qual com um conceito diferente. Assim, corporativismo (SCHMITTER, 1974; BOSCHI, 1978; DINIZ, 1978; COSTA, 1999; DELGADO, 2001); populismo (WEFFORT [1965], 1980; SAES, 2001; BOITO Jr., 2005; DREIFUSS, 1981); trabalhismo (FERREIRA, 2001; GOMES, 2001); relação legislada (CARDOSO, 2003; FRENCH, 2001); cidadania regulada (SANTOS, 1979; 1998); modernização conservadora (Moore, 1966; Domingues, 2002); clarividência das elites (FAORO, [1958] 2001); engenharia política proposta por pensadores positivistas (CARVALHO, 2001); modelo de capitalismo hierárquico (SCHNEIDER, 2008), dentre outros, são categorias que tentam materializar, tanto a relação da compra e venda da força de trabalho, quanto a intervenção do Estado nesta.

As categorias supracitadas expressam as várias disputas interpretativas sobre o tema. Com efeito, buscaremos esclarecer um problema específico, a saber: como parte da literatura das ciências sociais compreende a criação de direitos trabalhistas no Brasil. Situiremos as leituras em matrizes teóricas, colaborando para entender como as análises são oriundas ou retroalimentam determinadas escolas. Nesse ínterim, mostraremos que os autores debatidos ao focarem diferentes ângulos chegam a conclusões distintas.

Nossa metodologia qualitativa pautou-se em uma revisão bibliográfica, passando em revista fontes contemporâneas baseadas em alguns autores clássicos das ciências sociais. Apresentaremos suas teses e idiosincrasias teóricas, tendo como fio condutor suas posturas diante dos direitos trabalhistas. Essa exposição ocorrerá em forma de tópicos. Primeiro arrazoaremos os defensores originais da tese de outorga dos direitos trabalhistas. Depois, apresentaremos as questões de alguns clássicos do pensamento social-democrata. No interior desse tópico, discutiremos as conclusões de alguns autores que se autoproclamam trabalhistas. Logo a seguir, exporemos os postulados do pensamento liberal. Como penúltimo tópico, faremos uma discussão em torno do conceito de populismo e por fim apresentaremos nossas teses a partir de importantes fatos históricos ignorados por grande parte da literatura apresentada.

Destarte, o leitor terá tido acesso a um longo debate sobre a regulação trabalhista e seus significados. Decerto, no escopo desse artigo não seria possível tratar de todos os intelectuais que discutiram o papel das leis trabalhistas no Brasil. Privilegiamos assim alguns autores expoentes de determinadas

escolas. Objetivamos perscrutar o quanto a luta do trabalhador para a conquista de direitos foi importante para a criação das leis e ao mesmo tempo como esse fato foi propositalmente “esquecido” pela literatura aqui debatida em função dos princípios de suas matrizes teóricas.

Podemos destacar uma contenda central instigadora de conflitos interpretativos neste campo baseada na tese de Oliveira Viana (1951), segundo a qual “as leis trabalhistas foram concessões voluntárias do Estado para a classe trabalhadora, sem que a mesma exercesse qualquer pressão para sua criação”. Outra querela encontrada na literatura diz respeito aos papéis exercidos: a) pelo empresariado; b) pelos trabalhadores, na exigência e aceitação da CLT. Em comum, todos concordam que a chamada Revolução de 1930 foi um marco no desenvolvimento do capitalismo no país e alterou fundamentalmente a trajetória anterior. Por fim, mostraremos como a escolha de determinados conceitos para expressar uma opinião sobre o histórico da regulação trabalhista no Brasil demonstra uma filiação teórica.

É conveniente uma última ressalva antes da discussão bibliográfica. Nas décadas de 1930/40/50 predominaram análises autoritárias que defenderam o corporativismo estatal com centralização no papel do Estado. Entre 1960 e 1990, as análises marxistas, social-democratas, conservadoras e liberais disputaram a hegemonia nas ciências sociais, cada qual com seus postulados, métodos e conceitos. Os anos 1990 sobrepujaram as análises liberais e social-democratas, sobretudo pelo declínio da quantidade de interpretações marxistas e conservadoras. Os primeiros anos do século XXI, todavia, florescem novas interpretações. É nesta brecha que a nossa pesquisa busca se inserir, ampliando os horizontes de visão e contestação de diversas teses defendidas como verdades absolutas. Passemos ao debate.

TESE DA DOAÇÃO DE DIREITOS TRABALHISTAS PELO ESTADO

Como ponto de partida do debate bibliográfico, identificamos inicialmente a tese de outorga de direitos trabalhistas pelo Estado, defendida, tanto pelos principais ideólogos do Estado Novo (1937-45), como Oliveira Viana (1951), quanto pelo então presidente da República, Getúlio Vargas, e difundida amplamente pelo DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda) de seu governo. Esta interpretação compõe a escola que podemos denominar por autoritária, cujo fulcro central assevera que a legislação trabalhista depois de 1930 foi “uma iniciativa do Estado, uma outorga generosa dos dirigentes políticos – e não uma conquista realizada pelas massas trabalhadoras” (VIANA, 1951). O Brasil podia afirmar com orgulho, insistia a propaganda estatal, que era um país “onde os operários conquistaram tudo sem

um só ato de violência [e] sem ir às barricadas” (VIANA, 1951), por consequência de uma “concessão espontânea do Estado” (VIANA, 1951).

O discurso de Vargas, dirigido aos trabalhadores durante sua governança política, foi emblemático para entendermos as teses de outorga.

Tendes uma legislação que vos foi concedida sem nenhuma exigência, imposição ou pressão de qualquer ordem, mas espontaneamente. E isso é exatamente o que constitui o traço predominante que nos coloca, em matéria de legislação social, acima de todos os países. O que se chama de reivindicações trabalhistas não foram jamais obtidas em qualquer país, como estão sendo aqui verificadas. No Brasil, não há reivindicações nesse assunto. Há concessões. Concessões do governo aos eficientes colaboradores, que são os trabalhadores, quer braçal, quer intelectual (CARONE, 1974: 227, *in* BOITO, 2005: 24).

Estas afirmações foram amplamente repetidas pelos papais e muitos teóricos acabaram por reproduzi-la acriticamente, de modo que, ainda hoje, essa conjectura persiste com grande força.

O segundo argumento, defendido pelos intelectuais orgânicos do governo Vargas, sustenta-se na ideia, segundo a qual as leis trabalhistas e sindicais eliminaram o espírito antipatronal, “suprimiram resolutamente a agitação daninha, e criaram uma elite colaboradora na classe operária” (VIANA, 1951). Assim, o Estado brasileiro teria garantido a ordem social capitalista, desviando os trabalhadores dos ideais comunistas/anarquistas. Tudo isso ocorreu com o apoio do patronato (VIANA, 1951). Percebamos que a ideia de corporativismo estatal e, portanto, autoritária ocupa o protagonismo da perspectiva teórica de Viana e conseqüentemente do varguismo em geral. É mister registrar que a classificação corporativista assume duas posições díspares. Se for enquadrada como societal, trata-se de modelo em que trabalhadores, patrões e Estado, autonomamente, fazem uma concertação livremente negociada. Quando classificada em corporativismo estatal, significa que o Estado dita as normas para os demais autoritariamente.

Começar com o discurso de Vargas e os argumentos de Viana (1951) é importante, pois toda a discussão que segue, diretamente ou não, debaterá com os mesmos. Com efeito, perpassaremos por essa construção teórica durante a exposição das diferentes interpretações e concluiremos voltando à mesma.

CARACTERÍSTICAS DAS INTERPRETAÇÕES SOCIAL-DEMOCRATA

A interpretação social-democrata é institucionalista e abarca o maior número de pesquisas com utilização de grande quantidade de conceitos, a

saber: nacional-desenvolvimentismo, cidadania regulada, trabalhismo, conjuntura crítica e outras. Todas as suas leituras têm em comum a exaltação da participação do Estado na regulação trabalhista com a intenção prioritária de defender o trabalhador, que nessa interpretação seria presumidamente hipossuficiente. Essa corrente ao mesmo tempo em que defende direitos aos governados, não contesta os pilares do capitalismo. Por consequência, o modelo interpretativo social-democrata no Brasil se mostrou como um tributário extraviado das ideias de Karl Marx por normalmente não valorizar a luta de classes e o papel histórico do proletariado para a conformação trabalhista, conquanto defenda que o trabalhador tenha direitos. Assim, se posicionou entre o marxismo, na defesa da igualdade social, e o liberalismo, ao não desferir uma profunda crítica ao sistema dominado pelo dinheiro. Este modelo interpretativo, ao longo da história republicana brasileira, quando não foi hegemônico, foi um dos mais utilizados. No novo milênio, ele tem se mostrado bastante presente. Entendamos melhor.

Ao descrever o histórico da cidadania no Brasil, com a consequente implantação de direitos trabalhistas, José Murilo de Carvalho (2001) advoga que os direitos sociais foram criação política de pensadores positivistas, não tendo os trabalhadores nenhuma participação. Seus argumentos amparam-se nas seguintes premissas:

A proteção do Estado ao trabalhador sindicalizado modificava a situação de confronto direto existente anteriormente e aumentava o poder relativo dos operários[...] os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente (CARVALHO, 2001: 117 e 124).

Deste modo, aproxima-se das teses corporativistas estatais de Viana (1951) e Vargas que veem o Estado como doador espontâneo de direitos.

Ademais, o autor enfatiza que os direitos trabalhistas foram criados justamente em duas ditaduras: a de Vargas (1937-45) e a dos militares (1964-85). Na primeira, disse ele, instituíram-se direitos para os trabalhadores urbanos; na segunda, para os rurais. Como o autor não complexifica, nem contextualiza suas assertivas, abre-se uma brecha, por inferência simples, para se pensar no papel benevolente e generoso dos ditadores para com os governados.

Percebamos que as premissas de Carvalho (2001: 124) são as mesmas de Viana (1951), pois incorporam a tese do Estado protetor do trabalhador como princípio condutor de seu exame; além disso, o controle do Estado sobre o sindicato também é visto como benéfico para o proletariado.

O coroamento das conjecturas de Carvalho sobre a criação dos direitos trabalhistas no Brasil emerge quando afirma que eles surgiram por influência das ideias positivistas de Auguste Comte, as quais pregavam a cooperação

entre trabalhadores e patrões na busca de soluções pacíficas para os conflitos. De acordo com o intelectual, os positivistas tentaram impor uma legislação social já no início da República em 1889. Não conseguiram. Mas com a revolução de 1930, chegando ao poder políticos do Rio Grande do Sul, estado brasileiro com maior influência do positivismo, finalmente os direitos sociais puderam ser postos em prática (Carvalho, 2001). Vejamos.

A maior influência do positivismo ortodoxo no Brasil verificou-se no estado do Rio Grande do Sul. (...) o fato de o chefe da revolução de 1930, Getúlio Vargas, e seu primeiro ministro do Trabalho, Lindolfo Collor, serem riograndenses ajuda a explicar a ênfase que passou a ser dada à questão social (Carvalho, 2001: 111).

Como parte da mesma escola de Carvalho, está a análise de Raymundo Faoro [1958] (2001) com forte amparo na história política – as questões sociais são secundarizadas em relação àquela. O autor busca convencer que a legislação trabalhista fora prometida por Getúlio Vargas e a Aliança Liberal na campanha eleitoral de 1930. Além disso, seguindo uma metodologia weberiana, separa o público e o privado, insistindo em identificar a facilidade com que os empresários tinham acesso aos recursos públicos. Isto posto, cita um discurso de Vargas, no qual podemos perceber suas promessas de campanha mais tarde cumpridas:

Se nosso protecionismo favorece os industriais, em proveito da fortuna privada, corre-nos, também, o dever de acudir ao proletariado, com medidas que lhe assegurem relativo conforto e estabilidade e o amparem nas doenças como na velhice” (FAORO, 2001: 773).

Vejamos como a criação de instituições trabalhistas aparece descolada da pressão dos trabalhadores, no trecho de Faoro (2001: 806/07):

O primeiro passo desta jornada será a disciplina social e jurídica do proletariado, com a fixação de seus direitos e seu capitaneamento governamental. As reivindicações operárias, antes de 1930, não conseguiram, apesar de leis votadas e não aplicadas, conquistar posição de barganha na sociedade, nem reconhecimento oficial. Perdas entre o anarquismo e o comunismo, sofriam hostilidade dos grupos dominantes, que as encaravam como ameaças à ordem pública. (...) No poder cria o Ministério do Trabalho (...) com a política conciliatória de classes, em repúdio implícito à linha contestatória dos frágeis movimentos operários anteriores.

No fundo, a interpretação de Faoro (2001: 791) fundamenta-se na ideia de que Vargas evitaria o comunismo, conciliando o operariado e o empresariado, e se afastaria do fascismo, oficializando os grupos de pressão capitalistas. Simultaneamente, está claro na glosa de Faoro sua percepção negativa com relação às ideias anarquistas e comunistas, que não favoreciam os

interesses dos trabalhadores. Em vista disso, Faoro também converge com as teses de direitos trabalhistas doados pelo Estado.

Outra chave de leitura foi produzida por Wanderley Guilherme dos Santos (1998)¹, que historia a regulação trabalhista no Brasil a partir do exame puro e simples da leitura da lei. Seu trabalho tem grande valor, pois descreve paulatinamente como foi construído todo o arcabouço legal trabalhista e previdenciário no Brasil. Neste sentido, ele percorre desde o século XIX até o advento dos direitos sociais no país, verificando o teor liberal das Constituições de 1824 e 1891, que não preconizavam regulamentação sobre compra e venda da força de trabalho, bem como as intervenções corporativistas a partir de 1930. Para tanto, cunhou a expressão cidadania regulada, significando um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal, cujos cidadãos são aqueles membros da comunidade, que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A partir desta percepção, caracteriza-se como pré-cidadãos todos cuja ocupação não for reconhecida legalmente. O conceito foi bastante eficaz.

De acordo com a interpretação de Santos (1998:71), as primeiras regulamentações sociais no Brasil ocorreram antes da República, em 1888, e foram destinadas aos funcionários públicos. A partir dessa premissa, o autor cita lei por lei, começando pela Lei 3.397, de 24 de novembro de 1888, que amparou os empregados das estradas de ferro sob a forma tradicional de Caixa de Socorro, provendo pequena ajuda durante período de doença e auxílio funeral, seguida pelo Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional e outras.

Com o advento da República, a trajetória iniciada no fim do Império não foi revertida; ao contrário, foi intensificada. De acordo com a maneira de ler as leis segundo Santos (1998), elas continuaram sendo implementadas para os trabalhadores públicos de setores estratégicos do Estado. Assim diz ele:

Desta forma, o processo tende a se disseminar por estratos cada vez mais amplos da sociedade e cobrindo incidentes cada vez mais diversos. De modo que a primeira lei de férias, de 15 dias, segue para os trabalhadores no abastecimento de água da capital federal, em 1889, logo estendida aos ferroviários da estrada de ferro Central do Brasil. Até 1912 os trabalhadores do Ministério da Fazenda, do arsenal da Marinha do Rio de Janeiro, da casa da moeda e do porto do Rio de Janeiro foram beneficiados com parques direitos sociais, mas constituíam classes privilegiadas em um contexto de absoluta negação de direitos para os trabalhadores em geral. Em 1926, já existiam 33 caixas de aposentadorias e pensões. (Santos, 1998:71).

Mesmo quando Santos trata da iniquidade das leis em prol dos trabalhadores, ela aparece descolada de qualquer luta, aparentando uma iniciativa generosa de determinados parlamentares. Vejamos:

[...] foram inócuos os projetos legislativos de regular o mercado de trabalho no setor privado. O trabalho infantil nas fábricas foi regulamentado em 1890, mas foi descaradamente desobedecido. Em 1911, tentou-se regular a jornada de trabalho em 12 horas, impedir o trabalho aos domingos e feriados, proibir o trabalho noturno de menores de 18 anos e dos menores de 10 anos mesmo durante o dia. Estes projetos de lei foram todos arquivados e rejeitados pelos parlamentares, executivos e empresários. (Santos, 1998:72)

Adalberto Moreira Cardoso (2003) traz novas questões para o debate. Analisa a regulação trabalhista, privilegiando suas mudanças legislativas, tal como fizeram Vianna (1976), Santos (1979) e Gomes (1979), não obstante, privilegia as contendas entre patrões e empregados na Justiça do Trabalho, publicando sobre o assunto várias pesquisas significativas (2006; 2007).

Cardoso é um defensor da intervenção do Estado na regulação trabalhista, portanto, distancia-se da corrente liberal e se enquadra no que chamamos de articulação social-democrata, com uma clara concordância com Polanyi (2000):

apenas aqui não se reconheceu que o mercado, deixado a si mesmo, o mercado sem o Estado, é a guerra (...). É esse, parece-me, o risco maior da flexibilização e da desregulamentação do mercado de trabalho tal como propostas pelos vencedores da guerra ideológica na década neoliberal (CARDOSO, 2003).

Sem embargo, outra eminente questão trazida por Cardoso (2003) foi o entendimento da regulação estatal das relações de trabalho como um modelo típico legislado, tal como o francês. Assim, o conceito de corporativismo não serviria para explicar a CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), mas apenas a legislação sindical, inspirada na *Carta Del Lavoro* de Mussolini. De acordo com o autor, a categoria remeteria a regimes de negociação de interesses entre capital, trabalho e Estado em mecanismos tripartites relativamente autônomos de produção de regras; ou ao modelo fascista (CARDOSO, 2003:90). Logo, descarta classificar o modelo brasileiro tanto como corporativismo societal, quanto estatal.

A partir de uma percepção positiva da legislação trabalhista brasileira, materializada no período Vargas, Cardoso (2003) a classifica como relação legislada a partir dos critérios abaixo.

“O direito do trabalho recobre, ou regula, dois tipos de relações:

1. as relações de trabalho propriamente ditas, isto é, aquelas entre patrões e cada um de seus empregados, pelas quais se troca trabalho

por remuneração, se definem as regras de acesso ao emprego (idade mínima e máxima, por exemplo), o lugar em que o indivíduo ocupará no organograma da empresa, e regras mais universais como a que regula a jornada de trabalho etc.

2. as relações profissionais, por meio de regras para a defesa e representação de interesses das partes, capital e trabalho. São as relações de direito coletivo e recobrem a organização sindical, a ação coletiva, a negociação coletiva, a representação por locais de trabalho etc.”

Cardoso retirou o foco na maneira como a legislação brasileira foi produzida, sem a participação dos trabalhadores, e jogou luz sobre o que preconiza a lei, que define direitos aos governados. Mudando o foco, pode caracterizar a legislação como positiva, negligenciando o amplo controle do Estado sobre os trabalhadores organizados limitando sua liberdade. Voltaremos a esse ponto na conclusão.

Características das interpretações a partir do conceito de trabalhismo

A interpretação a partir do conceito de trabalhismo assume uma postura absolutamente crítica ao uso da categoria populismo e, por conseguinte, idolatra o período Vargas. Esta interpretação é compartilhada por vários intelectuais brasileiros. Nossa exposição está baseada principalmente nos textos de Ferreira (2001) e Gomes (2001), cujas teses se encontram na introdução da obra “O populismo e sua história”: “O trabalhismo orientou-se por um eixo, por uma estrutura dorsal nacionalista, distributivista e desenvolvimentista, permitindo a constituição de um projeto para o país, marcado por forte solidariedade social” (FERREIRA, 2001: 14/15).

Na defesa desta perspectiva, Ferreira busca por todas as maneiras ridicularizar a ideia transmitida pelos autores que utilizam a terminologia “populismo”, segundo a qual as massas de trabalhadores eram controladas de todas as formas, inclusive, em seus pensamentos.

Ao tentar desmistificar o conceito de populismo, Ferreira (2001: 62/63) efetivamente opõe duas posições acerca do papel do Estado. Uma que o concebe como um ator que possa ter funções benéficas para a sociedade em geral e para os trabalhadores, em particular, como no caso da criação de direitos sociais. A outra que concebe o Estado como um ator defensor dos interesses das classes dominantes. Esse é o principal mote, não dito, da polêmica entre populismo e trabalhismo. Enquanto aquele segue uma linha claramente marxista, a segunda ampara-se na social-democracia. Ferreira defende a primeira proposição, por isso é um social-democrata, ou trabalhista, como ele se auto-define.

Quanto ao pensamento de Angela de Castro Gomes, cabe fazer uma ressalva. Ao analisarmos trabalhos de diferentes períodos dessa autora (1979 e 2001), percebemos uma considerável tergiversação. No primeiro, há uma forte utilização da história e conseqüentemente o privilégio das lutas sociais, principalmente anarquistas da década de 1910 no Brasil. Neste sentido, suas conclusões mostram que o governo Vargas assumiu uma postura pressionada pela classe trabalhadora. Já no seu último trabalho, redireciona o papel ativo dos trabalhadores que conscientemente teriam apoiado o governo.

De todo modo, Gomes critica o conceito de populismo por trazer:

as ideias de uma classe trabalhadora ‘passiva’ e sem consciência, sendo ‘manipulada’ por políticos inescrupulosos que a ‘enganavam’, e que não tinham, na verdade, representatividade política e social. O que eu pretendia demarcar era justamente que não aceitava esta concepção, nem de classe trabalhadora, nem de pacto político” (Gomes, 2001: 55).

A partir da percepção de Gomes (2001), podemos inferir duas questões: 1) os trabalhadores não foram manipulados pelos governantes; 2) suas ações foram conscientes e ativas. Por fim, esta interpretação leva-nos a outro extremo da visão a partir do populismo: valorização exacerbada dos governantes do período de 1930 a 1964, como produto de variáveis deveras favoráveis ao trabalhador.

CARACTERÍSTICAS DAS INTERPRETAÇÕES LIBERAIS SOBRE OS DIREITOS TRABALHISTAS

Sob a denominação que pode ser enquadrada como genuinamente liberal, estão as análises de Simone Saïsse (2005) e José Pastore (1997) – legítimos representantes do capital industrial no país²– e John French (2001) e Ben Schneider (2008) – brasilianistas estadunidenses.

O primeiro passo para a melhor compreensão desta vertente é caracterizar os postulados do liberalismo que sustentam suas interpretações. Já podemos adiantar que todas elas, de diferentes maneiras, criticam a regulação estatal como excessiva e prejudicial ao desenvolvimento das empresas e do país, por consequência leem como malélicas também ao trabalhador. Trata-se da velha máxima liberal, segundo a qual o Estado não deve intervir na economia, mantendo uma postura de baixa regulação jurídica. A primazia do contrato individual entre as partes, ou seja, do negociado sobre o legislado, é o que propõem como ideal para a relação empregador-trabalhador.

Uma das principais características da interpretação liberal é focar na qualidade do ambiente para o mundo dos negócios e o desenvolvimento do capitalismo, privilegiando estudos sobre os ganhos do mercado e as condições

para crescimento econômico. Assim, normalmente, ignora tanto a organização quanto as reivindicações dos trabalhadores, que serviriam como obstáculos para o acúmulo de capital.

As supracitadas premissas ajudam a explicar o porquê destas leituras adotarem, acriticamente, o discurso dos defensores do Varguismo, segundo os quais não existia movimento operário antes de 1930 e que o mesmo foi impulsionado equivocadamente por Vargas. A grande diferença é que os liberais veem o suposto supracitado impulso como um movimento equivocado do varguismo. Simultaneamente, criticam a criação de direitos que teria “travado o desenvolvimento da economia.”

Por consequência, para Schneider e French (2001: 91-93), o Estado fraco promoveu o fortalecimento do movimento operário na tentativa de formar uma base social para vencer as oligarquias adversárias e os industriais paulistas.

Esta interpretação apresenta o Estado com interesses próprios e absolutamente descolados das postulações dos governantes da economia (empresários). Em outras palavras, defendem que os direitos sociais foram construídos pela engenharia de Vargas, buscando favorecer seus próprios interesses em detrimento das elites da época.

Schneider (2004b:38) surpreende quando afirma que os governantes políticos brasileiros nunca estenderam benefícios seletivos para as associações empresariais, como acesso privilegiado ou funções públicas. Conclui que o Brasil tem as associações de classe dos negócios mais fracas da América Latina. Novamente, do ponto de vista histórico, sua análise ignorou os anéis burocráticos durante os governos militares como acesso privilegiado dos empresários aos burocratas estatais (CARDOSO, 1974). Ignorou, ainda, os representantes em Ministérios, desde Mario Henrique Simonsen até Paulo Guedes³.

French (2001) argumenta que havia uma incongruência entre lei trabalhista e realidade no Brasil. Sob essa perspectiva, o foco central estava no excesso de leis, não no fato delas não serem respeitadas pelos governantes da economia, nem, convenientemente, fiscalizadas pelo Estado. O brasilianista argumenta que a economia não podia suportar as leis de bem-estar: “tais leis trabalhistas desaceleravam o crescimento econômico e efetivamente subvertiam a base lógica para a organização sindical” (FRENCH, 2001: 28). Todavia, o forte controle do Estado, através de explícita coerção, sobre os trabalhadores rebeldes não foi lembrado pelo intelectual.

Uma lacuna importante que o autor não leva em consideração é que a economia brasileira foi uma das que mais cresceu no mundo, desde a criação das leis trabalhistas. Portanto, não podem ser apontadas como empecilho

para o crescimento. Apesar de basear-se, em parte, em fontes muito perigosas, conversas informais, o autor salienta um importante aspecto, a saber: as leis trabalhistas não eram respeitadas no país. Nada difícil de acreditar tendo em vista que ainda hoje muitas delas seguem não sendo aplicadas.⁴

A legalização do movimento sindical, segundo French (2001), favoreceu a organização dos trabalhadores. O forte controle do Estado sobre o movimento sindicalista não foi problematizado pelo autor. Por fim, o brasileiro (2001: 89) alega que os empregadores industriais se opuseram e resistiram renitentemente a quase toda espécie de iniciativa previdenciária, trabalhista e regulatória do Estado.

Sob o mesmo foco liberal, crítico da legislação trabalhista, Sáiße (2005) e Pastore (1997) defendem a flexibilização de direitos com vistas a favorecer aos trabalhadores. Esta argumentação pauta-se na ideia de que retirando direitos dos governados seria melhor para todos, pois aumentaria a oferta de empregos e os salários subiriam.

A partir do exposto percebemos que a literatura liberal coloca em lados antagônicos direitos trabalhistas *versus* condições de acumulação de capital e de desenvolvimento econômico, estando preocupada em defender estas. Sob essa perspectiva, os direitos trabalhistas apresentam-se como perdulários e obstáculos para a mais ampla competição individualista.

O CONCEITO DE POPULISMO

Um dos conceitos mais largamente utilizados para tratar o período de 1930 a 1964 foi o de populismo. Podemos destacar as análises de Saes (2001), Boito (2005) e Dreifuss (1981) como parte desta grande literatura. Não obstante, seu texto clássico impulsionador foi o de Weffort [1965] (1980). De acordo com sua visão, o populismo caracterizar-se-ia por governos sempre sensíveis às pressões populares; ao mesmo tempo, recebiam seu apoio e as manipulavam. Na prática, representava a “ascensão das massas” na política brasileira, corolário do desenvolvimento urbano e industrial.

A interpretação a partir da categoria populismo significa entender o período como uma pura contradição. Por um lado, concebiam os mecanismos “através dos quais as classes dominantes exerciam sua dominação” (Weffort, 1980); e, por outro, também resumia o quanto esse domínio se viu ameaçado pela emergência dos governados enquanto classe organizada.

Trata-se de uma interpretação clássica do marxismo no Brasil. Nesse sentido, dão grande valor ao papel das classes sociais, através da sua constante luta e, mormente, verificam o papel dos industriais, das classes médias, das oligarquias e das massas de trabalhadores, divididos em rurais e urbanos,

cujos interesses seriam diferentes. Com efeito, segundo Boito (2005: 24/30), o populismo teve origem no seio da baixa classe média e da pequena burguesia, podendo ser caracterizado como um estatismo reformista.

Portanto, a criação dos direitos trabalhistas, de acordo com esta interpretação, foi decorrência das ações dos governantes com vistas a manipular os governados para seus interesses eleitorais, num contexto de emergência das massas. Isso ajuda a entender porque na década de 1940 os ideólogos governamentais fizeram questão de dizer que a criação de direitos foi uma atitude espontânea e generosa dos governantes.

O conceito de populismo pelo veio marxista – portanto diferente das interpretações liberais, social-democratas e autoritárias – situa a criação de direitos do trabalho num contexto de emergência das massas, mas ainda realizado pelos governantes como um ato de estratégia eleitoral. Mostraremos que foi mais do que isso.

Cabe frisar que na atual conjuntura todos os políticos que direcionam políticas públicas para as camadas mais pobres são taxados pela grande mídia e seus *doxósofos* de populistas, principalmente se retiram recursos das camadas abastardas. Assim, sua larga utilização nos induz a uma perspectiva equivocada com relação à origem do conceito. Não porque ele descreve erradamente os acontecimentos do período, mas porque foi apropriado por um discurso despolitizador de fundo plutocrático, que critica todas as ações do Estado em prol dos pobres.

O RESGATE DA CONTRIBUIÇÃO DOS TRABALHADORES

O jurista Evaristo de Moraes Filho [1952] (1978) foi um dos primeiros a combater a ideia de doação das leis trabalhistas pela governança política de Vargas. Segundo ele, não houve outorga nenhuma. As massas operárias lutaram durante um triênio pelo advento de leis que lhes melhorassem as condições de vida. Houve greves, lutas, sangue, desespero, prisões, mortes (Moraes Filho, 1978).

Moraes Filho depois de descrever o testemunho de seu pai junto com o manifesto dos trabalhadores de 1906, conclui:

vê-se bem o quanto há de falso o pretender-se fazer da classe operária o espectador inerte dos fatos que lhe diziam respeito, sem a menor parcela de iniciativa e de luta em prol de uma legislação protetora. Constitui, igualmente, outra afirmativa sem fundamento a declaração de que estes movimentos nunca pressionaram o governo e as classes patronais (Moraes Filho, 1978: 192).

Sob foco analítico similar, encontra-se a pesquisa de Luiz Werneck Vianna [1976] (1999). Ele combate a premissa dos direitos sociais como dádiva do

Estado e descreve o importante papel desempenhado pela classe trabalhadora nas décadas precedentes. Do mesmo modo, aborda o abandono das teses liberais por parte do empresariado e a aceitação da garantia de direitos como benéfica, inclusive para seus lucros. Vianna ainda faz questão de frisar que boa parte das leis trabalhistas já estava pronta antes de 1930. Nesse sentido, combate a tese de outorga do Estado, de Oliveira Viana, mas concorda com o mesmo sobre os benefícios trazidos pelas leis trabalhistas e sindicais para o empresariado.

Em função disto, Werneck Vianna (1999) desmistifica algumas ideias acerca da Era Vargas e seu suposto favorecimento aos trabalhadores. A primeira diz respeito ao caráter de dádiva por parte do Estado independentemente de pressão exercida de baixo por boa parte dos operários. A segunda, decorrente desta, concebia a revolução de 1930 como um marco divisor, quando a partir de então a chamada “questão social” teria deixado de se constituir num “caso de polícia”, passando o Estado a disciplinar o mercado de trabalho em benefício dos assalariados.

De acordo com Vianna (1999), a consolidação de uma legislação trabalhista no Brasil é fruto dos acontecimentos de 1935, com a conhecida “Inten-tona comunista” e a pressão da Aliança Nacional Libertadora.

As análises de Vianna (1999) e Moraes Filho (1978) são fundamentais no propósito de resgate da importância do papel da luta dos trabalhadores para a criação de direitos. Não obstante, é necessário ir um pouco mais longe na História e constatar que a criação de direitos trabalhistas, por sua vez, é resultado de um acúmulo de lutas desde as greves gerais do final da década de 1910. Elas fizeram com que as elites e o Estado pensassem em abandonar o liberalismo e criar direitos trabalhistas sob viés corporativista. Um pacto que não foi organizado com a participação dos trabalhadores, ficando restrito aos governantes políticos e econômicos, que decidiram os rumos dos direitos sociais e do ordenamento jurídico que lhes regula, mas atendeu algumas demandas históricas dos governados.

A luta foi um fator tão importante que ajuda a compreender o fato de os direitos serem exclusivos para o setor mais combativo dos trabalhadores na época, o operariado urbano. Aos trabalhadores do campo, menos organizados naquele período, e sob controle dos “coronéis”, não lhes foram previstos direitos.

Os arsenalistas, por exemplo, deflagraram greves e fundaram a União Operária, bem como publicaram o jornal O Niilista, já em 1880 (RODRIGUES, 2004: 34). Podemos dizer o mesmo dos portuários, dos ferroviários e dos trabalhadores no abastecimento de água da capital federal. Faoro (2001:756) nos dá o tom da importância da classe trabalhadora neste contexto:

Diversas greves e movimentos reivindicatórios agitam o meio operário, desde a primeira hora republicana, com o tenente Vinhais na liderança dos ferroviários, na capital da República. Vez ou outra irrompe uma greve local, de proporções reduzidas e diminutas, até que, a partir de 1917, elas atingem grau de efervescência revolucionária. Nesse momento – 1917-19 – a classe média urbana manifestou simpatia pelos movimentos [...]”.

Com efeito, o governo de Arthur Bernardes criou o Conselho Nacional do Trabalho, Caixa de Pensões dos ferroviários e instituiu o feriado nacional a 1º de Maio. A lei de férias foi legislada em seu governo, depois de contundente pressão dos governados. De 1902 a 1909, houve uma sequência de greves, sucessivamente, protagonizadas por portuários, estivadores e ferroviários (Samis, 2004:154). Não obstante, é bom lembrar que essas não foram as primeiras greves no Brasil, pois trabalhadores escravizados já haviam realizado movimentos equivalentes anteriormente (GOMES & NEGRO, 2013).

Na mesma linha argumentativa, mas sob o prisma da sociologia econômica, Francisco de Oliveira (2003) entende que as leis trabalhistas fizeram parte de um conjunto de atitudes destinadas a instaurar um novo modelo de acumulação. A população que afluía às cidades era importante para a conversão de enormes contingentes populacionais em ‘exército de reserva’, questão fundamental à reprodução do capital. Neste sentido, a legislação trabalhista igualava reduzindo – antes que incrementando – o preço da mão-de-obra (OLIVEIRA, 2003: 38). O resultado desse processo foi impedir a formação precoce de um mercado dual de força de trabalho que poderia pôr em risco a viabilidade da empresa nascente (OLIVEIRA, 2003: 38). Por fim, afiança Oliveira:

se o salário fosse determinado por qualquer espécie de ‘mercado livre’, na acepção da teoria da concorrência perfeita, é provável que ele subisse para algumas categorias operárias especializadas; a regulamentação das leis do trabalho operou a reconversão de um denominador comum de todas as categorias, com o que, antes de prejudicar a acumulação, beneficiou-a. (Oliveira, 2003: 39).

Em perspectiva absolutamente contrária à liberal, Oliveira lê a intervenção do Estado na regulação trabalhista como benéfica ao grande capital que teve o preço da mão-de-obra rebaixado, além, é claro, da contenção das reivindicações trabalhistas.

Segundo Samis (2004), as primeiras greves no Brasil datam de janeiro de 1858. Entretanto, diz o autor, foi no início da República que as reivindicações operárias ganharam uma expressão nunca verificada. No final do século XIX, a jornada de trabalho diária oscilava entre 10 e 16 horas e aos domingos ia até ao meio-dia. Os filhos dos operários, de cinco a oito anos, trabalhavam nas fábricas para ajudar no sustento da família (RODRIGUES,

2004: 29). Nesse período foram criadas entidades organizativas dos trabalhadores, como o Centro Operário Radical e o Centro das Classes Operárias. No início do século XX, em 1903, surgiu a Federação das Associações de Classe no Estado do Rio de Janeiro, seguindo o modelo da CGT francesa. Em São Paulo, no ano de 1905, os sapateiros, padeiros, marceneiros e chapeleiros fundaram a Federação Operária de São Paulo (FOSP) e, no primeiro ano do Congresso Operário, no Rio de Janeiro, foi criada a Federação Operária do Rio de Janeiro (FORJ) (SAMIS, 2004: 134). Com efeito, o sindicalismo revolucionário tinha se tornado hegemônico no movimento operário (FARINHA NETO, 2007: 13).

Na primeira década do século XX, por todo o país foram deflagrados 111 movimentos grevistas, na sua maioria por questões salariais. Durante a conjuntura dos anos de 1917-1919, somente no eixo Rio-São Paulo, outras mais de duzentas podem ser acrescentadas ao número verificado até 1910. As reivindicações eram das mais diversas. De acordo com Rodrigues (2004: 30), os trabalhadores impunham a seguinte pauta – é importante lê-la para saber, não só as más condições em que viviam os trabalhadores, quanto os abusos dos patrões:

[...] exigiram a redução da jornada de trabalho até alcançar as oito horas com descanso semanal aos domingos; o seguro obrigatório de acidentes de trabalho; um tratamento mais humano e mais justo da parte dos patrões e das autoridades; pleitearam melhores condições de higiene; bateram-se pela obrigatoriedade do pagamento dos salários em dia certo e em dinheiro (grande parte dos patrões pagavam com vales para ser trocados por alimentos em seus armazéns, a preços mais caros do que nas outras lojas); reivindicavam o direito e a liberdade de reunião e associação, tantas vezes burlados pelas autoridades; lutaram por um lugar digno dentro da sociedade; combateram publicamente os aumentos do custo de vida, dos aluguéis; as guerras, e o serviço militar obrigatório.

A greve geral de 1917, por exemplo, resultou em algumas conquistas para a classe operária paulistana, como a implantação, em determinadas fábricas, da jornada de 8 horas e aumentos salariais (SAMIS, 2004: 142). Na Capital Federal, a aglomeração presente ao evento contou com cerca de 60 mil pessoas. A solidariedade entre os governados era outra marca desta época. Rodrigues (2004: 31) relata a ajuda dos sapateiros aos tecelões em greve. Para vencer a resistência dos patrões, cada sapateiro assumiu o compromisso de tomar conta de um filho de um tecelão e sustentá-lo em sua casa até a vitória. Outra característica foi a grande quantidade de jornais combativos: A Plebe, Voz do Povo, Vanguarda Operária, A Hora Social, La Bataglia, O Amigo do Povo, A Terra Livre, A Voz do Trabalhador e outros. As supracitadas greves arrancaram dos governantes da economia a jornada de oito horas, a semana

de seis dias e a igualdade de salários entre homens e mulheres (SAMIS, 2004: 145). Foi a União dos Operários em Construção Civil (UOCC) que garantiu, pela primeira vez, em maio de 1919, para toda a categoria, o benefício definitivo da jornada de 8 horas (SAMIS, 2004: 146).

Com efeito, foram as greves gerais de 1917/18/19 as responsáveis pela mudança de postura do patronato, fazendo-o deixar de se opor, por princípio, à intervenção do Estado, no que diz respeito à implementação da legislação social no país (Vianna, 1999; Addor, 2002; e Gomes, 1979). Gomes (1979: 36) chama a atenção para o fato de os benefícios da implementação das políticas sociais atingirem primeiramente o operariado urbano, pois este setor constituía uma ameaça política maior à ordem, e a decisão de a quem se deveria incluir ou excluir levava em conta justamente este tipo de consideração.

Neste aspecto, a mudança de posição dos empresários impunha-se não no sentido de reconhecer a necessidade de se atentar para a justiça social *per se*, mas com o objetivo de prevenir e/ou impedir “perturbações” da ordem pública e, principalmente, prejuízos e/ou diminuição de seus lucros. Apenas em 1917, depois das primeiras greves operárias, foi criada a Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados, que ganhou competência em 1926 para regular as relações trabalhistas.

Para ilustrar nossa análise, comentamos, a seguir, três reportagens publicadas em jornais de época que explicam mais do que muitas teorias.

O jornal O Estado de S. Paulo, de 21 de dezembro de 1923, descreveu os casos de insubordinação do operariado. Vejamos este valioso documento publicado em Carone (1977: 386-389).

A história das indústrias da cidade de Sorocaba está intimamente ligada ao nome do delegado da polícia da região – sr. Bráulio de Mendonça Filho. [...] A população operária da cidade é, naturalmente, avultada e como as fábricas sorocabanas aumentam sem cessar, essa população cresce continuamente. [As perfeitas condições da cidade] atraíram operários de todos os outros centros fabris de São Paulo, e Sorocaba recebeu no seu seio bons e maus elementos. Como sempre acontece, os maus elementos passaram logo a ter ascendência acentuada sobre os bons [...] e a plácida vida de Sorocaba passou a ser seguidamente perturbada com greves. As primeiras greves foram coroadas de êxito: o patrão sorocabano estava no período difícil da organização e da experiência e, pouco afeito à vida industrial, entrou para o terreno das capitulações. Foi um instante de fraqueza lastimável e o operariado sorocabano, açulou por propagadores de ideias avançadas, começou a tornar a situação das indústrias da cidade absolutamente insustentável. Os patrões conheceram e era amarga das imposições arrogantes, das reivindicações odiosas, dos atentados acintosos à disciplina, das depredações criminosas e estiveram a pique de serem vendidos na luta aberta pelo operariado.

Esta passagem por si só nos revela várias informações e desmitifica outras. A primeira informação valiosa consiste na ratificação de que os operários se organizaram e reivindicaram com bastante vigor, ainda no período pré 1930. Ademais, as diversas formas de reivindicações, como as greves, depredações etc., demonstravam um operário nada pacato e ordeiro.

A bibliografia sobre o período mostra o quadro de conflito entre patrões e trabalhadores na Primeira República. Renato Boschi, Eli Diniz, Edgar Carone, Gizlene Neder, Werneck Vianna e Angela de Castro Gomes, só para citar alguns, são unânimes ao perceber e problematizar a importância das greves dos trabalhadores, principalmente nas grandes metrópoles, como Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Porto Alegre, que foram palco de grandes lutas por salários, redução da jornada de trabalho, direito às férias etc., coordenadas principalmente por anarquistas, nas duas primeiras décadas do século XX. Contudo, as reivindicações não se resumiam às greves, inclusive, gerais, pois comícios, passeatas, organização de Congressos, sabotagem em empresas, fundação de clubes, bibliotecas, jornais etc., caracterizavam, por conseguinte, uma situação de grande efervescência social. É neste quadro que entra o Estado, solicitado urgentemente pelos governantes da economia para mediar a relação com os governados. A solução foi a intervenção em todos os sentidos, inclusive com a criação das leis trabalhistas.

Vejam na continuação da reportagem, a seguir, a posição da imprensa comercial já naquela época:

O delegado regional teve uma feliz inspiração: entrou em entendimento com os patrões, venceu a indiferença de uns e a tibieza de outros e, resolutamente, aplicou ao operariado o sistema de identificação em uso na polícia de São Paulo.

Contra a medida rebelou-se todo o operariado da cidade e as fábricas cerraram suas portas por tempo indeterminado. Passado o primeiro tempo de exaltação, veio a reflexão e a parte sã do operariado procurou o terreno amplo das negociações. Foi repellido: as fábricas ficariam fechadas e só seriam reabertas com pessoal identificado na polícia. O operário sem reserva de dinheiro, com o crédito cortado pelo fornecedor, malvisto, pelas autoridades da cidade, deu de fechar os ouvidos à grita dos agitadores e, em pequenos grupos, demandou a delegacia de polícia. Medroso e humilhado passou pelo gabinete de identificação: a cordura dos funcionários policiais, a simplicidade das operações, a palavra persuasiva do delegado regional foram vencendo as últimas resistências e as fábricas foram reabertas com todo o seu pessoal identificado.

Os maus elementos, que passaram pela identificação depuradora, foram postos à margem pelas fábricas e, baldos de recursos, vendo todas as portas impiedosamente fechadas, foram pregar em outras regiões industriais de Estado o seu sinistro evangelho.

Sorocaba não conheceu mais greves gerais e os patrões sorocabanos ficaram a salvo das antigas imposições humilhantes.

A transcrição acima revela o quanto a luta operária era tratada como um caso de polícia e referendada pelos jornais comerciais.

Reportagem do *Jornal do Commercio*, de 27 de outubro de 1925, nos dá o tom do grau de mobilização dos governados que, por um lado, fortemente organizados, tratavam os governantes em igualdade de condições e, por outro, da repressão que lhes acompanhou, demonstrando que a organização sindical era discutida no âmbito do direito criminal, um assunto para os tribunais penais. Por fim, a reportagem assevera sobre o medo das classes proprietárias das reivindicações operárias:

A maior parte do operariado carioca está arregimentada. Há lá, por exemplo, a União dos Estivadores que é quase uma potência, a Aliança dos Operários em Fábricas de Calçados, a União dos Operários em Fábricas de Tecidos, etc, etc.

Em São Paulo, o geral do proletariado não tem associação de classes. A polícia paulista apurou que essas associações são ninhos de agitadores, não operários, que vivem largamente à custa da credence dos verdadeiros operários, e fecha-as sistematicamente, a bem da ordem pública.

O operariado carioca é quase todo ele nacional ou profundamente nacionalizado [...] por vezes trata os poderes públicos de igual para igual.

Em São Paulo [...] a nossa polícia lhe faz caçada sistemática e impiedosa, segregando-o nas prisões, deportando-o, tirando-lhe o sabor de novas aventuras nesta parte do país, onde a parolagem não encontra eco.

Enquanto perdurar no espírito crédulo do operário a esperança da apregoada diminuição do custo de vida, ele se manterá calmo; mas a esperança cederá o passo às mais amargas desilusões, e, então, as almas, que um sonho iluminava, estarão cheias de trevas – trevas onde virá luzir o velho e inextinguível clarão de ódio contra o patrão, que é a fonte do eterno mal.

Nesta mesma fonte documental, de 7 de setembro de 1918, exemplifica bem o quanto o operariado conseguiu se impor sobre as associações dos patrões:

Efetou-se ontem, no Centro Industrial do Brasil, uma grande reunião, convocada para ser dado aos industriais de tecidos o necessário conhecimento do acordo assinado pelas comissões de industriais e operários, escolhidas para resolver sobre solicitações feitas pela União dos Operários em Fábricas de Tecidos.

Compareceram os srs.: [...] (lista com mais de 40 nomes de industriais) [...]

As comissões de industriais e de operários, abaixo firmadas e resultantes da reunião de 20 de agosto deste ano, efetuada na sede do Centro Industrial do Brasil, acordaram, unanimemente, no seguinte:

1. – O Centro Industrial do Brasil, legítimo representante das fábricas brasileiras de tecidos, reconhece na União dos operários das Fábricas de Tecidos o órgão diretor e representativo da respectiva classe, cabendo, portanto, a esta União o direito de pleitear junto à Diretoria de qualquer fábrica de tecidos todas as coisas que digam respeito aos interesses dos seus associados. [...]
2. Qualquer que seja o adicional em vigor, sobre os salários atuais, ficará ele modificado para 30% (trinta por cento), sendo extensivo às fábricas filiadas ao Centro Industrial do Brasil, nas quais, porventura, atualmente não exista esse adicional. Esse adicional vigorará enquanto perdurar a presente carestia de vida.
3. As fábricas filiadas ao Centro Industrial do Brasil, onde ainda não se observa o horário semanal de cinquenta e seis horas, ficam por este acordo obrigadas a adotá-lo desde já.

Por assim, haver combinados assinam o presente documento.

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 1918. [...] (lista com os nomes dos signatários.)

Pode-se inferir, a partir deste contrato de 1918 entre o Centro Industrial do Brasil e a União dos Operários em Fábricas de Tecidos, que os trabalhadores estavam bastante fortes e organizados, conquistando direitos históricos: como redução da jornada de trabalho; aumento salarial; e reconhecimento de seu sindicato como legítimo representante dos operários.

Como mostramos, existe uma contenda na literatura acerca da intervenção do Estado na regulação trabalhista. Para uns, foi bom para o proletariado, sendo uma exigência deste; para outros, foi resultado da característica autoritária da governança política, que queria ganhar o apoio dos trabalhadores; para uma terceira corrente, foi benéfico para as associações dos empresários. A carta do presidente do Centro Industrial do Brasil, Jorge Street, em 1919, publicada em 13 de junho do mesmo ano no *Jornal do Comércio*, é reveladora. A epístola é longa, mas imprescindível para melhor entender o período (os grifos são nossos).

O grande industrialismo e o capitalismo moderno criaram para o trabalho e para os trabalhadores condições novas e especiais, que tornaram inevitáveis graves divergências e antagonismos entre os trabalhadores e o patronato. Estas divergências foram agravadas pela absoluta dependência em que ficou o operariado em relação ao patronato, que detinha e detém em suas mãos uma grande parte senão a totalidade dos meios econômicos, sem os quais a outra parte dos operários não podem trabalhar e, portanto, ganhar o seu pão.

De fato, o maquinismo que produz e transporta, assim como o dinheiro necessário para as compras das matérias-primas e para a movimentação comercial da produção, estão absolutamente nas mãos do patronato.

Daí resulta que os possuidores desses elementos regularam a sua vontade e de acordo com as suas vantagens e necessidades, todo o movimento da produção mundial.

A duração do dia de trabalho estava nas mãos, assim como a taxa do salário era por ele regulada e marcada, segundo suas ideias e interesses. Se havia grande procura nos mercados, portanto, possibilidade de boas vendas, com bons lucros, **era logo ordenado o dia 10, 11, 12 horas; se não chegava ainda, e a procura continuava, formavam-se turnos suplementares e o trabalho noturno era instituído.** Isto durava enquanto as conveniências comerciais assim o exigiam. Se vinha a parada nos mercados, a cena mudava bruscamente. As turmas noturnas eram despedidas em bloco, as horas do trabalho diurno eram diminuídas e, se não bastava, eram reduzidos ainda os dias de trabalho.

As necessidades mesmo vitais do operariado não eram consultadas. [...] É um fato que a produção não tem sido regulada no mundo, sob o ponto de vista de garantir o maior benefício possível à coletividade humana, mas sim em vista dos maiores benefícios do capital, que detinha o poder de regular essas coisas. **É certo também que a tendência natural do capital é impor o máximo de trabalho com o mínimo de salário.**

Naturalmente, esse estado de coisas provocava e provoca o protesto do operariado. Mas, como se opor a estas condições, como obter a melhoria da sua situação, e forçar o capital a concedê-las? Naturalmente, tratando e pedindo. Mas, o operário, tratando sozinho e desamparado do apoio de seus companheiros de classe, fica em situação absolutamente inferior à do patrão. O medo de perder o seu ganha pão tira-lhe a coragem de protestar ou pedir. [...]

Desta situação nasceu a necessidade das associações que se multiplicaram em toda a parte e cresceram com incrível rapidez, em número e poder.

A associação, nós bem sabemos, dá ao operariado coesão e meios de pedir, e de exigir, se necessário for, resistindo por longo tempo, pois a associação solidariza os operários da mesma indústria.

Assim, nós patrões, perdemos a vantagem de tratar só com os nossos operários isolados e fracos, e vamos ser obrigados a trabalhar com a associação, pelo menos tão forte como nós.

Assim, o contrato individual, com o nosso operário isolado, tem de ser substituído pelo contrato coletivo com essas associações.

É desagradável, eu concordo, mas é inevitável e, afinal, é justo.

O direito e a justiça da organização das classes operárias são, pois, indiscutíveis e os resultados obtidos por essas associações em todo o mundo são extraordinários.

[...] naturalmente estas associações procuram inspirar ao operariado o sentimento de classe e solidariedade, que vai até o sacrifício, sob a fórmula de um por todos e todos por um. [...]

A própria legislação deve intervir para regular os direitos e deveres dessas associações, assim como os das nossas, instituindo os necessários tribunais de arbitragem que, bem organizados, facilitaram muito a solução das questões que não puderem ser solvidas por conciliação direta.

O velho mundo já passou pelas fases de resistência e teve de ceder.

Nós devemos nos conformar com o inevitável e queimar as etapas que os outros já venceram. Isto me parece de boa e sã política para nós.

Eis porque eu entendo e comigo um bom número de industriais brasileiros que as associações de classe dos nossos operários, quando legalmente constituídas e quando representem realmente em grande número de operários da sua classe, como é o caso da União dos operários de Tecidos – devem ser lealmente reconhecidas por nós, que com elas devemos tratar e resolver as questões do trabalho que nos interessam.

Penso assim porque estou convencido de que hoje, no estado de alma mundial do operariado consciente de sua força e de seus direitos, as associações de classe, nas condições a que nos referimos, longe de continuarem a ser fatores de perturbação de ordem, virão, pelo contrário, com o tempo, constituir elementos de ordem e grandes fatores de apaziguamento que facilitarão a solução de problemas graves oriundos da inevitável evolução econômico-social que se desenvolve por todo o mundo.

O novo Centro algodoeiro é forte e poderoso; é possível, pois, que ele consiga forçar seus operários à volta ao trabalho, mantendo os seus pontos de vista.

Terão obtido uma vitória de Pirro: terão, fiquem certos, operários com ódio no coração e o desejo de vingança na alma. Mas eu penso que isso não se dará; os meus colegas já têm abandonado muitos dos seus primitivos intentos e é provável que em breve tratem com a União, o que aliás, parece já estarem fazendo particularmente muitos que, quando reunidos, declaram solenemente ser um sacrilégio fazê-lo.

O tempo mostrará de que lado está a razão.

São Paulo, 9 de junho de 1919.

Podemos extrair desta carta muitas questões sobre a conjuntura de 1919 no Brasil, e, particularmente, das especificidades da relação patrão-empregado. Primeiro, quem escreve a carta é o presidente da principal associação das indústrias do Brasil, mostrando não ser uma posição individual, mas, inclusive, majoritária dentre os industriais organizados no país, embora não seja unanimidade, pois diferentes posições dos empresários ali coexistiam.⁵ O industrial mostra um largo conhecimento das condições objetivas do capitalismo e a absoluta dependência dos trabalhadores com relação aos proprietários, peculiar desse sistema. Ele reconhece o irrestrito poder do patronato sobre o trabalhador e que suas condições de vida não são levadas em conta, como o total controle da jornada de trabalho pelos empresários que, de acordo com seus interesses comerciais, aumenta ou diminui a produção, afetando, conseqüentemente, o emprego. O que é por muitos teóricos ignorado, o industrial afirma com todas as letras: “a tendência natural do capital é impor o máximo de trabalho com o mínimo de salário”

(Jorge Street, em 1919). Uma das constatações incide na ideia segundo a qual existem diferentes posições dos empresários, principalmente com relação ao reconhecimento dos sindicatos dos trabalhadores. Reconhece, também, o momento internacional de avanço do poder dos sindicatos. E, por fim, o mais revelador: defende que o Estado deva intervir na relação trabalhista com vistas a regular deveres e direitos de todas as associações, tanto dos trabalhadores, quanto dos empregadores, devendo, ainda, criar tribunais de arbitragem para solucionar os conflitos que não forem solucionados diretamente. Tratava-se, portanto, de um clamor dos industriais ao Estado para intervir na relação capital-trabalho, regulando-a, já em 1919. Por último, o presidente da CIB ainda se mostrou um visionário ao perceber e defender que o reconhecimento dos sindicatos dos trabalhadores e a consequente negociação com eles, institucionalizando-os, arrefeceria sua luta revolucionária.

O mais importante a reter é que parcela dos industriais, em fins da década de 1910, como vimos no depoimento do presidente da CIB, já clamava pela intervenção do Estado, no sentido de controlar melhor os governados, garantindo a acumulação capitalista. É claro que a elaboração de uma legislação social significava para o empresariado, antes de mais nada, uma limitação das condições objetivas de realização do lucro livre de amarras. Portanto, possuía efeitos práticos e imediatos sobre a organização do trabalho e da lucratividade da empresa.

Como ratificação desta premissa, lembramos que os governantes da economia ocuparam ou possuíam forte influência em todos os conselhos/comissões para discussão e implementação de uma legislação trabalhista, enquanto os governados foram excluídos de qualquer participação. O trabalhador: 1) não participou dos conselhos/comissões para elaboração de leis trabalhistas; 2) não tinha um corpo de representantes ocupando cargos eletivos na burocracia estatal. A partir destes dados, concluímos que só restara aos trabalhadores: a) aceitar a alta jornada de trabalho, salários baixíssimos, sem direitos trabalhistas; ou b) pressionar, reivindicando direitos e melhorias das mais diversas por meio da ação direta.

Por conseguinte, inferimos, muito facilmente, que a legislação do trabalho foi corolário das sugestões dos governantes da economia, em absoluta consonância com as palavras do presidente da CIB, e dos governantes da política. Foram exemplos: 1) o projeto de código do trabalho que procurou coordenar e pôr em prática as leis e os projetos de leis já existentes sobre o assunto, desde o debate na Câmara Federal em 1917 (DINIZ; BOSCHI, 2004; GOMES, 1979; VIANNA, 1976); 2) o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), encarregado, durante todo o período de 1924 a 1929, da discussão e elaboração do anteprojeto para reforma de leis e, também,

de regulamentos que permitissem a entrada em vigor da nova legislação (GOMES, 1979).

Segundo Werneck Vianna, a Câmara passou a legislar aceleradamente em matéria trabalhista em 1919 – logo após as greves gerais de 1917 e 1919, em São Paulo, e, de 1918, no Rio, além de outros movimentos grevistas em outros estados da federação –, chegando ao ano de 1926 com boa parte das condições de trabalho recoberta pela lei, como a dos acidentes de trabalho, a de férias e a do Código de Menores. Portanto, quatro anos antes de Vargas chegar à governança política.

Para efeito de sistematização da participação dos governantes da economia e dos governados na elaboração de políticas sociais no Brasil, nas primeiras décadas do século XX, podemos elencar os seguintes resultados: 1) a existência de extrema desigualdade de influência e representação junto ao Estado entre o empresariado e os trabalhadores, sendo aberta àquele e fechada a estes; 2) os interesses dos governantes da economia têm força dentro dos órgãos governamentais desde antes de 1930; 3) a implementação de uma legislação social tinha por objetivo básico conter as lutas sociais implementadas pelos governados; 4) a principal alternativa adotada pelos trabalhadores para impor na pauta a implementação de direitos sociais foi a ação direta (greves, passeatas, boicotes etc).

Em extrato, sob pressão dos governados foram criados direitos sociais. A regulação trabalhista foi posta em prática, pois os governantes da economia só aceitaram abandonar sua postura liberal – contrária à criação de direitos trabalhistas – em função da constante ameaça de seus lucros e de seu patrimônio por parte das greves, reivindicações, ações diretas e passeatas. Tudo isso associado a uma conjuntura internacional de luta revolucionária e de conquista de benefícios por parte dos trabalhadores em outras partes do mundo.

Em resumo, a situação para os governados era a pior possível. Tinham liberdade bastante limitada e poucos direitos trabalhistas, sendo estes amplamente desrespeitados. Em contrário a esta situação, os sindicatos tiveram forte atuação e conseguiram arrancar da governança política alguns direitos, apesar da forte repressão que sofreram. Em função das primitivas greves, os governantes da economia organizaram suas associações coletivas e conseguiram demandar que o Estado exercesse o seu papel histórico: reprimir e controlar os trabalhadores combativos, garantindo melhores condições de extração de mais-valor e de acumulação. Nestas condições, é mister destacar que até o presidente da principal associação coletiva dos empresários se sentia constrangido na insistência de sua classe em negar direitos aos trabalhadores. As greves e a organização dos governados foram fundamentais para tal fato raro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da discussão bibliográfica, percebemos que uma interpretação social-democrata valoriza extremamente a criação de direitos para os trabalhadores, enquanto minimiza a repressão estatal e a manipulação sofrida pelos governados. A liberal, mais preocupada com as vantagens para o capital, foca nas condições de obtenção de lucro para os empresários e normalmente ignora o papel exercido pelos governados e suas instituições; quando a analisa, a vê como algo refratário, pois atuaria como empecilho para o pleno desenvolvimento do capitalismo. É neste interim, que os direitos trabalhistas são vistos como manirrotos.

Retomando as passagens de Viana (1951), ideólogo da governança política de Vargas, percebemos que vários intelectuais – com diferentes argumentos, ou simplesmente por não dizer o contrário – ratificam suas teses, segundo as quais os direitos trabalhistas foram criação benevolente do Estado (FRENCH, 2001; SCHNEIDER, 2008; SANTOS, 1998; CARVALHO, 2001; FAORO, 2001; CARDOSO, 2003; SAISSE, 2005; PASTORE, 1994). Essas conclusões são sustentadas pelas opções teóricas-metodológicas de liberais e social-democratas que não privilegiam a luta dos trabalhadores por direitos. Atribuem a Vargas uma espécie de “pai dos pobres”, que, para o liberalismo, obstaculizou o desenvolvimento do país com as leis trabalhistas, e, para a social-democracia, diminuiu a dependência do trabalhador do mercado. Ambas desconsideram a força dos movimentos dos governados, suas greves, o histórico social, político e econômico da criação das leis, além da conjuntura internacional.

Como parte das interpretações liberais, os brasilianistas Schneider (2008) e French (2001), além de atribuírem um papel negativo às leis laborais, também defenderam que as mesmas foram criadas com o intuito de fortalecer o varguismo na peleja contra as oligarquias e os empresários, colocando, sem o menor amparo factual, os governantes da economia e o governo de Vargas em campos opostos.

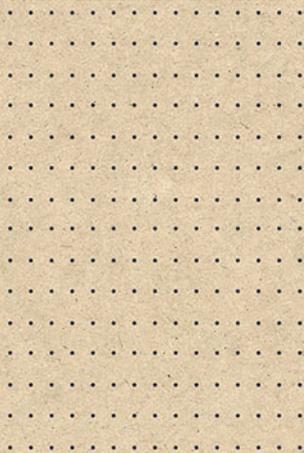
O curioso desses argumentos consiste em conceber uma distância enorme entre governo político e associações empresariais. Como se aquele não tivesse qualquer compromisso com os donos do capital. É quase tratá-lo como insulado, um eremita, esquecendo, inclusive, os financiamentos de campanha, as grandes bancadas dos empresários, os ministros de Estado e, em diversas vezes, o próprio presidente da República como um legítimo representante do mundo do capital e assim se estabelecendo uma verdadeira plutocracia.

Outro fator negligenciado pela literatura liberal consistiu na ausência de uma simples questão: quais foram os atores elaboradores da legislação do

trabalho? É importantíssimo entender que majoritariamente só os representantes do governo e dos empresários participaram da sua construção (WERNECK VIANNA, 1999; GOMES, 1979; DINIZ & BOSCHI, 2004; COSTA, 1999; DELGADO, 2001; BOITO JR., 1999), materializando um modelo clássico de corporativismo estatal, excluindo os governados de qualquer indicação.

A característica central destas análises foi deixar de lado o papel exercido pela ação coletiva dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, compreenderam o Estado como perdulário na defesa dos interesses dos governados e omitiram o atendimento prioritário das reivindicações dos governantes da economia, donos do capital. Por consequência, suas críticas direcionaram-se para o excesso de leis trabalhistas, ou mesmo para a sua inadequação. Uma clássica interpretação liberal.

As interpretações social-democratas, por sua vez, incidiram em um anacronismo grave, caracterizado pela exaltação da governança política de Vargas e dos direitos por ela consolidados. Em oposto à perspectiva liberal, mas igualmente desprovida de realidade, veem o Estado como fiador dos interesses dos trabalhadores. Ler a administração Vargas com o olhar do século XXI, sob a hegemonia de políticas neoliberais – e, portanto, com flexibilização e/ou retirada de direitos – é bastante sedutor, pois desta maneira Getúlio apresenta-se como um excelente governante político. Esta, porém, constitui-se como uma leitura anacrônica.



Em resumo, as interpretações liberais e social-democratas, normalmente, tratam a lei pela lei, não levando em conta o contexto social. É uma questão de opção teórico-metodológica que deliberadamente relega as lutas dos governados por direitos. Um de seus equívocos centrais consiste no exame puro da lei, que perde sentido se não correlacionada com o âmbito político, econômico e social. Em outras palavras, examinar os direitos sociais por uma sequência cronológica de normas amplamente descontextualizadas e a-históricas, resume-se a um viés positivista.

Diferente das interpretações supracitadas, ressaltamos que os direitos sociais foram conquistados e tiveram como combustíveis as greves gerais de 1917, 1918 e 1919. Quando ampliamos nossos horizontes de análise com base em documentos históricos, podemos observar que, para a diminuição da jornada de trabalho no Brasil, a ação direta, as greves, passeatas, as dinamites do sindicalismo revolucionário e a organização dos governados foram fundamentais. A fundação do Partido Comunista do Brasil, as greves negras, as agitações anarquistas, o movimento tenentista, a Coluna Prestes⁶, a imprensa e os clubes operários, as pressões dos sindicatos na maior parte das vezes, são absolutamente ignoradas pela literatura do campo jurídico, da História e das Ciências Sociais no Brasil, resultando na exaltação de determinados governantes e retirando o protagonismo dos trabalhadores.

Estas vertentes interpretativas preteriram o contexto internacional, no qual o governo Vargas estava inserido. Esqueceram de incorporar à análise, o avanço do movimento operário em todo o mundo, as revoluções socialistas, os movimentos anticoloniais, a crise do liberalismo, as deliberações keynesianas, bem como a escolha pela intervenção estatal na economia nas potências europeias, nos EUA, e até em países da América Latina, como o México. Enfim, relutaram em entender a história de criação de direitos em toda parte como resultado das lutas sociais.

Ao olharmos por essa lente, vimos que essas questões, indubitavelmente, minimizam a possível benevolência/ineditismo/coragem da governança política de Vargas. Por consequência, é salutar vislumbrarmos o varguismo como fruto da tendência mundial de intervenção estatal caracterizada pela criação de direitos trabalhistas em função das ações diretas dos próprios trabalhadores organizados.

Por fim, é importante enfatizar que resgatar o contexto histórico e a importância das lutas sociais no Brasil para a criação de direitos para os governados é um compromisso metodológico. Além disto, trata-se também de dívida com muitos anônimos que foram assassinados, torturados, presos, extraditados, que abdicaram do convívio da família e de amigos, enfim, deram suas vidas para que, por exemplo, trabalhássemos oito horas por dia, embora tal “privilegio” esteja deveras raro.

Notas

¹ Santos desenvolveu o conceito de cidadania regulada em 1979. Na década de 1990, ele revisou seu trabalho e o republicou em 1998, afirmando ter corrigido e atualizado muitas questões do trabalho anterior. É sobre a última publicação que tratamos nesta pesquisa.

² Ambos eram funcionários da FIESP.

³ Ministro da Economia do governo de Jair Bolsonaro.

⁴ Ver CARDOSO (2003).

⁵ A postura do presidente da CIB em favor do reconhecimento dos sindicatos dos trabalhadores resultou em grande polêmica na organização patronal, inclusive com a saída de descontentes e a organização do Centro da Indústria de Fiação e Tecelagem de Algodão do Rio de Janeiro, em 1919. Ver Carone (1977).

⁶ Ver PRESTES (1990).

Referências Bibliográficas

- BOITO JR, A. *Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Kamã, 1999.
- _____. (2005b), *O Sindicalismo na Política Brasileira*. Campinas: Editora da Unicamp.
- BOSCHI, R. (1978), *Elites Industriais e Democracia. Hegemonia Burguesa e Mudança Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Graal.
- CARDOSO, A. M. *A Década Neoliberal e a Crise do Sindicato no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e Democratização*. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1974.
- CARONE, E. *O Pensamento Industrial no Brasil (1880-1945)*. Rio de Janeiro: Difel, 1977.
- COLLIER, R. B. & COLLIER, D. *Shaping the Political Arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- COSTA, V. M. R. *A Armadilha do Leviatã: A Construção do Corporativismo no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1999.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- DE MORAES, W. S. *Governados por Quem? Diferentes plutocracias nas histórias políticas de Brasil e Venezuela*. Curitiba: Prismas, 2018.
- DELGADO, I. G. *Previdência Social e Mercado no Brasil: A Presença Empresarial na Trajetória da Política Social Brasileira*. São Paulo: LTr, 2001.
- DINIZ, E. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930/45*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- _____. & BOSCHI, R. *Empresários, Interesses e Mercado. Dilemas do Desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.
- DREIFUSS, R. A. *1964: A Conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- FAORO, R. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. São Paulo: Globo, [1958] (2001).
- FARINHA NETO, O. (2007). *Atuação libertária no Brasil: A federação Anarco-Sindicalista*. Rio de Janeiro: Achiamé.
- FERREIRA, J. (Org.). *O populismo e sua História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FRENCH, J. D. *Afogados em leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001..
- GOMES, Â. C. *O populismo e as Ciências Sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito*. In: FERREIRA, Jorge (Org.). *O Populismo e sua História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. *Burguesia e Trabalho: política e legislação social no Brasil 1917-1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

MARX, K. Introdução à Crítica da Economia Política. In: MARX, K. *Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos*. São Paulo: Abril (Coleção Os Pensadores), 1974.

MORAES FILHO, E. *O Problema do Sindicato Único no Brasil: seus fundamentos sociológicos*. São Paulo: Alfa-Ômega, [1952] (1978).

NEGRO, A. L. & GOMES, F. S. As greves antes da "grêve": as paralisações do trabalho feitas por escravos no século XIX. *Ciência e Cultura*, v. 65, n. 2, p. 56-59, 2013. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.21800/S0009-67252013000200023>. Acesso em: 12 dez. 2018.

NEGRO, A.L. & GOMES, F. S. Além de senzalas e fábricas: uma história social do trabalho. *Tempo Social*, v. 18, n. 1, p. 217-240, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3bMxdJ1>. Acesso em: 12 dez. 2018.

OLIVEIRA, F. *Crítica à Razão Dualista: O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editora, 2003.

PASTORE, J. *Flexibilização, Mercados de Trabalho e Contratação Coletiva*. São Paulo: LTr, 1994.

_____. *A Agonia do Emprego*. São Paulo: LTr, 1997.

PRESTES, A. L. *A Coluna Prestes*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

RODRIGUES, E. *ABC do sindicalismo revolucionário*. Rio de Janeiro: Achiamé, 2004.

SAES, D. *República do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2001.

SAISSÉ, S. *A Regulação do Trabalho no Brasil: obstáculo ao aumento da renda e do emprego*. Brasília: CNI, 2005.

SAMIS, A. et al. *História do Movimento Operário Revolucionário*. São Paulo: Imaginário; São Caetano do Sul: IMES, Observatório de Políticas Sociais, 2004.

SANTOS, W. G. *Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

_____. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHMITTER, P. C. Still the Century of Corporatism?. *Review of Politics*, v. 36, n. 1, 1974.

SCHNEIDER, B. R. (2004a). Varieties of Semi-Articulated Capitalism in Latin America. In: *Annal Meeting of the American Political Science Association*, Chicago. Manuscrito [...] Chicago: APSA, 2004a.

_____. *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*. Cambridge: The University Cambridge Press, 2004b.

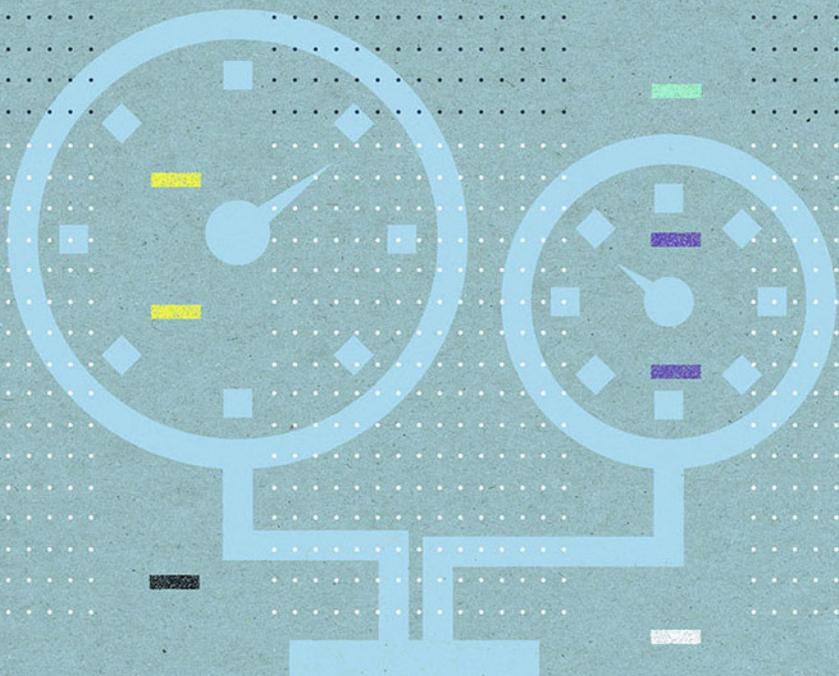
_____. *Comparing capitalisms: liberal, Coordinated, Network, and Hierarchical Varieties*. Manuscrito, 2008.

VIANA, F. J. O. *Direito do Trabalho e democracia social (o problema da incorporação do trabalhador no Estado)*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

VIANNA, L. W. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

WEFFORT, F. *O Populismo na Política Brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.





Avaliação da aderência do modelo regulatório brasileiro no segmento de exploração e produção da Indústria de óleo e gás às "boas práticas" apontadas na literatura econômica¹

Brazilian Oil and Gas Exploitation Regulatory Model: an evaluation of best practices in the economic literature

Rodrigo Mendes Gandra* | Helder Queiroz Pinto Junior**

Resumo

O presente trabalho visa verificar o grau de aderência do modelo regulatório brasileiro no segmento de Exploração e Produção (E&P) da indústria de Óleo e Gás às boas práticas apontadas na literatura econômica de regulação. Foi construído um sistema de pontuação para avaliar o modelo regulatório brasileiro em dois períodos de tempo: após a ratificação da Lei do Petróleo em 1997 que criou ANP e os contratos de concessão; e após as reformas ocorridas entre 2009 e 2010 com a criação dos contratos de partilha da produção, criação da PPSA e mudanças de atribuições da ANP e do CNPE. Pretende-se identificar também se, entre estes dois períodos, houve um aumento ou queda de aderência regulatória. Considerando os critérios adotados neste trabalho, pode-se assumir que o modelo regulatório brasileiro de E&P é aderente às boas práticas apontadas na literatura econômica.

Palavras-chave: Regulação, Exploração e Produção, Indústria de Óleo e Gás.

Abstract

The present work aims to verify the degree of adherence of Brazilian E&P regulatory model of the Oil and Gas industry to the good practices pointed out in the economic regulation literature. It was constructed a scoring system to help the evaluation of the Brazilian regulatory model in two time periods: after the ratification of the Petroleum Law in 1997 that created ANP and the concession contracts; and after the reforms occurred between 2009 and 2010 with the creation of sharing production contracts, creation of PPSA, change of ANP's and CNPE's attributions. The importance of the work is to identify whether, between these two periods, there was an increase or fall of regulatory adherence. Considering the criteria adopted in this paper, one can assume that the Brazilian E&P regulatory model adheres to good practices pointed out in the economic literature.

Keywords: Regulation, Exploration and Production, Oil and Gas Industry.

* Doutor em Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. <https://orcid.org/0000-0002-4269-2805>. E-mail: rodrigandrag@gmail.com

** Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. <https://orcid.org/0000-0002-8996-3027>. E-mail: helder@ie.ufrj.br

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmv.1.009>

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa verificar o grau de aderência do modelo regulatório brasileiro no segmento de Exploração e Produção (E&P), *upstream*, da indústria de Óleo e Gás às boas práticas apontadas na literatura econômica sobre regulação. Foi construído um sistema de pontuação para avaliar o modelo regulatório brasileiro em dois períodos de tempo: após a ratificação da Lei do Petróleo em 1997 que criou ANP e os contratos de concessão; e após as reformas ocorridas entre 2009 e 2010 com a criação dos contratos de partilha da produção, criação da PPSA e mudanças de atribuições da ANP e do CNPE. Pretende-se identificar também se, entre estes dois períodos, houve um aumento ou queda de “aderência regulatória” que possa afetar os objetivos do Governo e as decisões de investimento das empresas.

Apesar das diversas formas que os governantes podem utilizar para regular determinadas atividades econômicas setoriais e indústrias, observa-se uma tendência mundial no uso de agências regulatórias independentes para zelar pelos interesses públicos. No Brasil não foi diferente e, no segmento de E&P, esta implementação já acumula 20 anos de experiência. Inspirado nos trabalhos de Berg (2001), Baldwin, Cave e Lodge (2012) e Joskow (2005), foram listadas as principais atribuições e características que um sistema regulatório (bem como as agências reguladoras) podem ter para aderir às “boas práticas de regulação”. Em seguida, para mapear o modelo de regulação no setor de E&P brasileiro foi utilizado o trabalho de Caselli (2012) e Dias (2013). Por fim, foi apresentado o resultado do sistema de pontuação do “grau de aderência” com as justificativas.

A IMPORTÂNCIA DA REGULAÇÃO NAS DECISÕES PRIVADAS DE INVESTIMENTO

Devido à complexidade do mundo e falta de capacidade computacional das pessoas em geral, numa visão instrumental, North (1990, p. 27) considera que as instituições servem para atenuar os problemas derivados da incerteza: restringindo as escolhas, reduzindo os custos de transação e facilitando a coordenação econômica e social. Para ele, a partir dos estímulos oferecidos pela matriz institucional, as diversas organizações buscarão satisfazer seus objetivos. Raud-Mattedi (2005, p. 137) mostra que em Max Weber, o Estado, através a burocracia, também participa diretamente e indiretamente da difusão de uma mentalidade (*ethos*) capitalista, enfatizando a impessoalidade e racionalidade econômica. Isto é, a burocracia estatal acaba reforçando ou limitando a legitimidade do mercado. Émile Durkheim (1983: 63-66. *Apud* Raud-Mattedi, 2005, p. 138) corroborou com esta tese mos-

trando que o próprio crescimento do individualismo não implica a diminuição do papel do Estado; pelo contrário, é justamente o Estado que legitima e garante o individualismo, induzindo o respeito aos direitos individuais. Ou seja, o Estado atua como um “órgão por excelência da disciplina moral”, pois influencia o mercado assegurando o respeito aos contratos, à propriedade privada e à justiça nas relações de troca.

Berg (2001, p. 1) afirma que os investidores não comprometem o capital se houver instabilidade política e oportunismo, pois tornam esses investimentos excessivamente arriscados em relação aos retornos esperados e ao custo do capital. Segundo eles, o sistema de governança regulatória é determinante na credibilidade dos investidores, afetando a percepção de risco dos empresários na projeção dos fluxos de caixa esperados. Contudo Berg (2001, p. 6) ressalta que a governança regulatória de um país depende de suas instituições formais (tais como o sistema jurídico e o direito de propriedade) e informais (tal como a cultura). Newbery (1999, p. 29) vai na mesma direção quando afirma: *“what would be needed to persuade investors to sink their money into an asset that cannot be moved and will not pay itself for many years? Investors would have to be confident that they had secure title to the returns and that the returns would be sufficiently attractive. Durable investments thus require the rule of law, and specifically the law of property, which is a public good provided by the state”*.

Joskow (2005, p. 74) defende que o papel das agências regulatórias é de zelar para que os preços sejam “justos, razoáveis e não excessivamente discriminatórios”, garantindo que os consumidores não sejam cobrados mais do que o necessário para dar às empresas regulamentadas uma oportunidade razoável de recuperar custos incorridos de forma eficiente, incluindo uma taxa de retorno justa sobre seus investimentos. Sendo assim, os princípios que governam a regulação desempenham um importante papel na atração dos investimentos para os setores. Segundo Ferraz (2017, p. 10), em um mercado aberto à concorrência, cabe ao Governo elaborar e implementar um desenho de mercado bem estruturado, com a criação de instituições apropriadas e regras de funcionamento claras, assim como mecanismos de combate ao não-cumprimento dessas regras capazes de gerir conflitos existentes. Dessa forma, o Governo deve desencorajar comportamentos oportunistas dos atores, incluindo o seu próprio comportamento, de modo a transmitir segurança aos investidores privados. Baldwin, Cave e Lodge (2012, p. 415-416) ainda destacam que a necessidade de atrair investimentos privados nos países em desenvolvimento assume uma prioridade ainda maior quando estes países sofrem de limitação de recursos para realizar projetos de desenvolvimento econômico. Sendo assim, o desenho institucional e o

modelo regulatório, que pode variar bastante, dos países afetam as decisões de investimentos e os objetivos dos governantes. De uma forma geral, a regulação idealmente visa ajustar os interesses privados aos interesses públicos. Gandra (2018) apresenta as justificativas regulatórias no segmento de E&P Brasil entre 1997 e 2017.

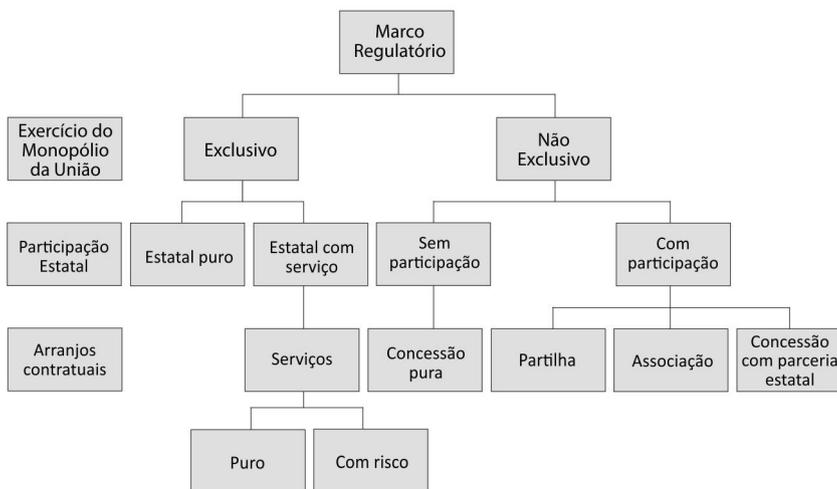
ESTRATÉGIAS REGULATÓRIAS E BOAS PRÁTICAS DE REGULAÇÃO

Segundo Berg (2001, p. 16), as características de um sistema regulatório têm um impacto significativo no desempenho setorial. Assim como ele, Joskow (2005, p. 61-63) identifica uma variedade de arranjos organizacionais através dos quais preços, entrada e outros termos e condições de serviço podem ser regulados. Eles apontam que o método favorito de regulamentação econômica nos EUA nos níveis estadual e federal são em formato de *Independent Regulatory Commission* (IRC) que, possuindo efetivo próprio de profissionais de diversas áreas, tem o dever de zelar pelos interesses públicos. Ambos concordam que, embora muitos fatores estejam além do controle de comissões regulatórias, tanto o *design* da agência, quanto os processos por ela utilizados são avaliados pela comunidade internacional de investimentos. Segundo Joskow (2005, p. 72), fica claro para estudiosos e formuladores de políticas que uma regulação efetiva pelo Governo exige conhecimentos especializados em áreas como engenharia, contabilidade, finanças e economia. Os reguladores também precisam de informações sobre os custos, demanda, investimentos, sistema de gestão, financiamentos, produtividade, confiabilidade e atributos de segurança das empresas reguladas para desempenhar seus trabalhos. Outro ponto importante é a utilização dos processos concorrenciais de licitação (*competitive biddings*) para a escolha das empresas vencedoras na exploração de determinada atividade econômica. Joskow (2005, p. 64-65) argumenta que Demsetz (1968) era um entusiasta deste processo de licitação competitiva, pois poderia selecionar *ex ante* o candidato mais eficiente em termos de preço, embora no *ex post* existisse apenas uma única empresa no mercado.

No caso do *upstream*, Tolmasquin e Pinto Jr. (2011) classificam os diferentes marcos regulatórios do petróleo em função da propriedade do produto após a exploração do mesmo. A questão central para escolha do modelo pelos Governos é definir se a titularidade da produção de petróleo continua sob o controle do Estado ou se passa para a propriedade das concessionárias. Assim, segundo Dias (2013, p. 82), a classificação disposta na Figura 1 divide os regimes de exploração em dois grandes blocos: modalidades que garantem

a propriedade exclusivamente estatal ao longo do processo de exploração do petróleo, “monopólio estatal”, e modalidades que admitem a propriedade privada de “não exclusividade estatal”.

Figura 1: Classificação dos Marcos Regulatórios do Petróleo



Fonte: Tolmasquin e Pinto Jr. (2011). *Apud* DIAS, 2013, p. 82)

Para avaliar se um sistema regulatório é satisfatório, faz-se necessário recorrer à algumas referências. Para Baldwin, Cave e Lodge (2012, p. 25), a tentação de alguns economistas é afirmar que uma regulamentação é boa se for eficiente no sentido da maximização da riqueza. Contudo, deve-se levar em consideração que a maximização da riqueza não fornece bases éticas para a ação, sendo assim, não pode justificar qualquer distribuição particular de direitos dentro da sociedade. A ideia de defesa dos interesses públicos deve estar presente. Assim, Baldwin, Cave e Lodge (2012, p. 27-39) destacam cinco critérios para avaliar uma boa regulação: A ação ou regime é apoiado pela autoridade legislativa? Existe um esquema adequado de prestação de contas? Os procedimentos são justos, acessíveis e abertos? O regulador está atuando com conhecimentos suficientes? As ações ou o regime são eficientes?

Para avaliar se o sistema regulatório do *upstream* brasileiro está aderente às boas práticas listadas na literatura, este trabalho recorreu: aos cinco *benchmarkings* para avaliação da regulação de Baldwin, Cave e Lodge (2012); aos trabalhos de Joskow (2005) e Cintra (2013); e à pesquisa de comparativa

de Berg (2001, p. 3-5) que, incluiu na sua lista de “*Best Practice Regulation*” os itens levantados do *Australian Competition & Consumer Commission* (1999). Além da configuração do modelo, Berg (2001, p. 5) ainda apresenta algumas atribuições desejáveis desempenhadas pelas agências reguladoras no setor de energia elétrica dos EUA. Sem pretender ser exaustivo, com base nesta literatura, foram propostos 15 atributos para avaliação conforme abaixo.

- i. **Simplicidade do Sistema:** o sistema regulatório não deve ser demasiadamente complexo dificultando a distinção das atribuições, dos papéis e das responsabilidades dos agentes envolvidos.
- ii. **Eficácia do Sistema (Benefício × Custo):** a relação entre o custo e o benefício deve ser avaliada quando da implementação de políticas e procedimentos regulatórios. Deve-se garantir que as regras ampliáveis fazem sentido do ponto de vista do desenvolvimento setorial, da defesa da concorrência e da defesa dos interesses públicos sem gerar burocracias complexas e sem ser extremante oneroso à sociedade.
- iii. **Previsibilidade e Consistência do Sistema:** decisões dos *policy makers* devem ser previsíveis para facilitar o planejamento e as decisões dos agentes de mercado e reduzir os riscos percebidos pelos investidores. Cintra (2013) observa que a clareza na interpretação e a estabilidade das regras do negócio estão diretamente ligadas ao chamado risco regulatório. Gandra (2014) destaca que, “(...) as regras do jogo devem ser bem definidas, claras e estáveis no longo prazo, para que os investidores se sintam atraídos e seguros a colocar seu capital no país. Nenhum investidor gosta de mudanças constantes nas regras tributárias, nas regras regulatórias, principalmente porque os montantes investidos estão na casa dos milhões e bilhões de dólares”.
- iv. **Coordenação entre Regulação Setorial Específica e demais Objetivos da Sociedade:** deve haver alguma coordenação entre o órgão regulador do setor com os demais órgãos e agências governamentais. Como exemplo, o órgão regulador de E&P deve ter alinhamento prévio com os órgãos ambientais, tais como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), no que diz respeito ao oferecimento de áreas para licitação.
- v. **Existência de Agência Regulatória:** a presença de uma agência se tornou uma boa prática nos países em que o Estado deixou de ser provedor de determinados serviços e passou para o mercado.

- vi. Responsabilidade da Agência na Implementação da Política Setorial:** agência tem responsabilidade pela implementação das diretrizes regulatórias no setor.
- vii. Flexibilidade da Agência:** a agência deve adequar suas respostas às mudanças de condições institucionais, ambientais e tecnológicas.
- viii. Autonomia na Tomada de Decisões da Agência:** o regulador deve ter certo grau de independência nas decisões técnicas que impactam o setor a fim de promover a confiança pública. Segundo Joskow (2005, p. 75), a agência e seus funcionários devem ter suas decisões apoiadas em processos e procedimentos administrativos internos, sofrendo pouca influências das instâncias legislativas e executivas.
- ix. Independência Orçamentária da Agência:** seria de boa prática que a agência reguladora tivesse um orçamento próprio para contratar recursos e desenvolver suas atividades. Esta independência reduziria a captura pelos interesses políticos-eleitorais.
- x. Conhecimento Especializado (expertise) da Agência:** a agência deve possuir um corpo técnico capacitado e recursos necessários para analisar questões setoriais.
- xi. Transparência, Comunicação e Prestação de Contas da Agência:** as informações devem ser disponibilizadas para todas as partes interessadas em tempo hábil, de maneira uniforme e acessível. A participação das partes interessadas em reuniões deve promover o intercâmbio de informações. Deve haver reporte das atividades do setor e da agência para as autoridades apropriadas e para sociedade.
- xii. Poder de Mediação da Agência:** é desejável a agência ter o poder de resolver disputas e conflitos entre as partes interessadas.
- xiii. Poder de Normatização da Agência:** a agência deve definir padrões técnicos, econômicos, contábeis, contratuais, jurídicos, tributários e ambientais.
- xiv. Poder de Fiscalização e Auditoria da Agência:** a agência deve realizar auditorias para verificar se as empresas estão em conformidade com as normas e procedimentos aplicáveis.
- xv. Poder de Polícia da Agência:** a agência pode aplicar sanções, multas e suspensões contratuais como instrumento de coibir as práticas inaceitáveis das empresas.

Para avaliar as questões listadas acima, foi elaborado um sistema de pontuação qualitativo para avaliar se o modelo regulatório do E&P brasileiro está aderente às boas práticas regulatórias em dois períodos de tempo: após a ratificação da Lei do Petróleo em 1997 que criou ANP e os contratos de concessão; e após as reformas ocorridas entre 2009 e 2010 com a criação dos contratos de partilha da produção, criação da PPSA, mudança de atribuições da ANP e do CNPE. A fim de evitar um elevado grau de subjetivismo, o critério de pontuação seguiu os seguintes critérios: nota 1 - caso se verifique a aplicação do item; nota 0,5 - caso a aplicação seja questionável ou inconclusiva; e nota 0 (zero) - caso não se verifique a aplicação. Antes da aplicação do sistema de pontuação, serão levantadas as principais características do modelo regulatório do segmento de E&P brasileiro.

ASPECTOS GERAIS DO MODELO REGULATÓRIO BRASILEIRO

Esta sessão foi baseada nos excelentes trabalhos de Caselli (2012) e Dias (2013). Caselli (2012) argumenta que a concepção estratégica do petróleo foi incorporada à consciência política nacional brasileira na década de 1930 com a criação, através do Decreto-Lei n.º 395/1938, do primeiro órgão estatal voltado exclusivamente para este recurso natural, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Em 1953 foi criada a Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras), através da Lei n.º 2.004, ficando responsável pela exploração, produção e refino, em caráter monopolista, de todas as etapas da indústria do petróleo, exceto a distribuição e a revenda. Até a década de 1980, o modelo de regulação brasileiro estava baseado na ideia de Estado Monopolista Produtor. Na década de 1990, a partir da orientação mais liberal dos Governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique, o CNP foi extinto, sendo substituído pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) e reformas institucionais modificaram o modelo regulatório brasileiro no segmento de E&P posicionando o Estado para um papel Indutor e Regulador.

Período após a ratificação da Lei do Petróleo em 1997 que criou ANP e os contratos de concessão

Segundo Caselli (2012, p. 62-66), a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n.º 09, promulgada em 09 de novembro de 1995, que dava nova redação ao parágrafo 1º do artigo 177 da Constituição Federal, permitiu que as atividades da indústria do petróleo, de monopólio da União, até então desenvolvidas exclusivamente pela Petrobras, pudessem ser realizadas por empresas estatais e privadas. Em 15/01/1996, através do Decreto nº 2.455

de 14/01/1996, foi extinto o DNC. Com a promulgação da Lei n.º 9.478 de 06/08/1997 (Lei do Petróleo), foi criada a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). O CNPE foi concebido para ser órgão de caráter consultivo, sinalizando a intenção do Governo em reduzir as interferências políticas nos processos de regulação econômica.

Quanto à Petrobras, manteve-se sob o controle acionário da União. Diante do novo desenho institucional aberto ao capital privado internacional, foi permitida à Petrobras a livre competição no Brasil e no exterior. De Souza Barçante *et al* (2013, p. 3) lembram que os blocos e campos solicitados pela Petrobras como de sua posse foram analisados pela ANP e no dia 6 de agosto de 1998 foi realizada a Rodada Zero, no qual foram concedidos à Petrobras 115 blocos, 51 áreas de desenvolvimento e 231 campos de produção, através da assinatura de 397 contratos de concessão que lhe conferiram o direito de exploração sob uma área superior a 450.000 Km², cumprindo a transição para um novo mercado concorrencial. Caso a estatal não obtivesse sucesso após três anos, os blocos deveriam ser devolvidos.

A participação do Ministério de Minas e Energia (MME), neste modelo, ficou restrita à presidência do CNPE, passando a ter uma função administrativa das questões orçamentárias da ANP, sem qualquer atribuição atuação direta no setor.

“A Agência [ANP] passou a centralizar as deliberações e a elaboração de normas correspondentes à indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis no país, cabendo a ela, ainda, implementar as políticas energéticas definidas pelo governo. No que concerne às atribuições da Agência, vale destacar que o princípio do Estado regulador estava ratificado nos termos da lei, especialmente no inciso primeiro do artigo 8º, o qual definiu a Agência como responsável pela implantação, em sua esfera de atribuições, da política energética nacional, devendo enfatizar a ‘[...] garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional [...]’ e a ‘[...] proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos [...]’ (BRASIL, 1997b). Por outro lado, o inciso nove do mesmo artigo conferiu à ANP a preocupação com o cumprimento das boas práticas de conservação e uso racional de energia e preservação do meio ambiente. Assim, pela primeira vez, a lei atribuía mais claramente ao regulador o papel de mediador de conflitos e zelador dos interesses da sociedade, do que de interventor na atividade econômica. O novo marco preocupou-se em manter com o Estado os poderes de anuir sobre as atividades integrantes da indústria do petróleo, devendo os agentes econômicos públicos e privados se submeterem aos regulamentos publicados pelo órgão regulador então criado”. (CASELLI, 2012, p. 69)

Caselli (2012, p. 70) chama a atenção de que, embora a redefinição de atribuições tenha introduzido elementos que garantissem menor intervenção direta do Estado na economia e proporcionassem um ambiente mais estável à atração de investimentos privados, o Estado, por meio da ANP, continuou com a atribuição de autorizar e fiscalizar o exercício das atividades da indústria, assim como de aplicar as sanções administrativas cabíveis, de elaborar os editais de contrato de concessão e de executar o processo licitatório dos blocos exploratórios. Do ponto de vista da hierarquia administrativa, embora a ANP tenha sido criada mantendo o vínculo com o MME, ela foi instituída sob o regime jurídico de autarquia especial, com personalidade jurídica de direito público e autonomia patrimonial e administrativa, assegurando relativa independência decisória. A vinculação com o MME criou uma dependência nas questões orçamentárias para a contratação de funcionários e realização de estudos e pesquisas. De forma geral, a nova concepção regulatória sinalizou ao mercado privado as intenções do Governo em transmitir maior credibilidade e segurança institucional aos potenciais investidores. Caselli (2012, p. 71) lembra que coube à ANP também a responsabilidade de controlar o recolhimento das participações governamentais, incluindo o cálculo dos valores a serem pagos pelos concessionários a título de *royalties* e participações especiais (PE), bem como dos montantes a serem distribuídos aos respectivos beneficiários. O Decreto n.º 2.455 de 14/01/ 1998 consolidou a estrutura regimental da ANP, no que tange à implantação de recursos, e transferiu para ela todas as atividades, receitas, acervos técnicos, patrimônios e obrigações do extinto DNC.

Segundo Caselli (2012, p. 72) e Dias (2013, p. 130-131), a Lei do Petróleo também ratificou que os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos existentes no território nacional, incluindo a parte em mar, continuavam pertencendo à União. Instituiu o exercício das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural deveriam ser celebrados mediante contratos de concessão. A ANP também passou a ser o órgão responsável pela definição dos blocos que seriam licitados, retirando esta atribuição do MME, invertendo a política setorial antes controlada pelo Governo.

“Além de toda a regulação da indústria de petróleo e gás passar a ser executada por uma agência independente e dotada de atribuições claramente definidas em lei, o próprio regime de exploração dos blocos por meio de contratos de concessão assegurava maior estabilidade e criava fortes incentivos ao investimento privado, ainda que os riscos da atividade fossem totalmente assumidos pelo concessionário. Isto porque, na hipótese de sucesso exploratório, o produto da lavra seria de sua propriedade, conforme explicitado no artigo 26 da Lei. (...)”

Art. 26. A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes”. (BRASIL, 1997b. *Apud* CASELLI, 2012, p. 72-73).

Neste quadro, a ANP detinha os requisitos para manter a certa estabilidade do modelo regulatório brasileiro, reduzir as arbitrariedades, as interferências políticas e as atitudes oportunistas do Governo, incentivar a atração de capital privado para o setor, e incentivar a ampliação dos investimentos em atividades exploratórias.

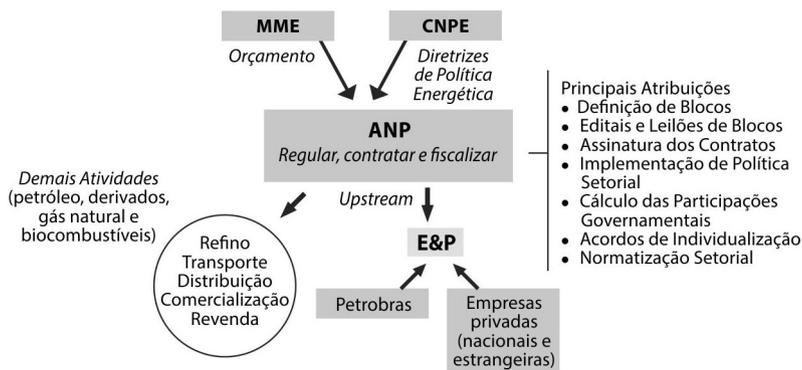
Deve-se notar que, cada modalidade de contratação está relacionada aos riscos envolvidos nas atividades de exploração em determinada região ou probabilidade de sucesso na produção de hidrocarbonetos. Desta forma, o Governo deve se preocupar com o estabelecimento de uma regulação que aumente a arrecadação e que, ao mesmo tempo, incentive as atividades empresariais no setor. Conforme Caselli (2012, p. 77), quanto maior o risco relacionado aos aspectos geológicos, menor tende a ser repartição da renda petrolífera das empresas com o Governo.

“(…) é importante explicitar que, considerando o objetivo dos governos de maximizar sua parcela de apropriação da renda econômica petrolífera, o que perpassa pelo estímulo às atividades de exploração e desenvolvimento, o autor salienta que os sistemas fiscais devem ser planejados de modo a: (i) assegurar um retorno justo para empresa e Estado; (ii) evitar especulação indevida; (iii) limitar a burocracia administrativa; (iv) oferecer flexibilidade; e (v) criar um ambiente competitivo e com maior eficiência dos mercados. No que concerne aos objetivos das empresas, por sua vez, o foco está em identificar campos de petróleo atrativos e rentáveis, que possibilitem a maximização das margens de lucros e minimização dos custos associados à exploração, desenvolvimento e produção. (JOHNSTON, 1994, p. 17-18. *Apud* CASELLI, 2012, p. 77).

Como visto acima, os contratos de concessão para exploração e produção de hidrocarbonetos no Brasil por empresas privadas veio com a promulgação da Lei do Petróleo em 1997, onde a oferta seria feita mediante processo de licitação de responsabilidade da ANP seguindo critérios técnicos, jurídicos e de preços. Neste tipo de contrato, a característica principal é o fato de da propriedade do recurso produzido ser transferido para a concessionária após sua extração do subsolo. Ou seja, o Estado concede a titularidade à empresa em troca do cumprimento de diversas obrigações. Pelo lado fiscal, as empresas devem honrar o pagamento das participações governamentais, quais sejam: bônus de assinatura, *royalties*, taxa de retenção de área e Participação Especial (PE) a depender do caso, conforme Gandra (2006). Quanto às

contrapartidas não fiscais, pode-se destacar as seguintes exigências: cumprimento do Programa Exploratório Mínimo (PEM); e cumprimento do conteúdo local mínimo para a aquisição de bens e serviços no país. Deve-se notar que as empresas vencedoras nos processos licitatórios assumem todos os riscos: exploratórios, de desenvolvimento do campo, de produção, de descomissionamento, de danos ambientais e de licenciamento ambiental. A Figura 2 ilustra os principais atores do ambiente regulatório após a Lei do Petróleo.

Figura 2: Principais atores do ambiente regulatório após a Lei do Petróleo



Fonte: Caselli (2012, p. 74).

Dias (2013, p. 196-198) conclui que o fim do monopólio da Petrobras e a introdução do regime de concessões nas atividades *upstream* foi plenamente bem-sucedida quando adotado os seguintes critérios: crescimento das reservas e produção; atração de operadores internacionais e surgimento de empresas nacionais promovendo um ambiente mais competitivo; descoberta de novas fronteiras de exploração, em particular do pré-sal; desenvolvimento da cadeia produtiva de bens e serviços locais; crescimento substancial do setor petróleo no PIB; geração de empregos; crescimento da arrecadação das participações governamentais; reestruturação da Petrobras aproximando-a das boas práticas gerenciais do setor; e consolidação dos instrumentos de governança regulatória, tal como a criação da ANP e das rodadas de licitação.

Período após as reformas ocorridas depois de 2010 com a criação dos contratos de partilha da produção, criação da PPSA, e mudanças de atribuições da ANP e do CNPE

Diante das descobertas de hidrocarbonetos na camada do pré-sal, entre 2006 e 2009, realizadas nas áreas sob o regime de concessão da Petrobras,

com elevados índices de sucesso exploratório, especialmente em mar, Caselli (2012, p. 107-108) salienta que, levou o Governo a repensar o modelo contratual das atividades de E&P no Brasil. “Geograficamente, tal camada é delimitada por uma área de cerca de 800 quilômetros de extensão e até 200 quilômetros de largura, em lâmina d’água entre 800 e 3.000 metros de profundidade e soterramento de 3 a 4 mil metros (BRASIL, 2009a. *Apud* CASELLI, 2012, p. 107)”. Do ponto de vista geológico, tais descobertas indicaram a ocorrência de reservatórios com elevado potencial petrolífero (com volume recuperável de recursos capaz de superar as reservas provadas nacionais em mais de 100%) abaixo de uma extensa camada de sal, distribuída desde o Espírito Santo até o litoral norte de Santa Catarina. O fato das descobertas nas camadas do pré-sal apresentarem um elevado potencial petrolífero com óleo de elevado valor comercial, com grande quantidade de gás natural associado e a um baixo risco geológico mudou a percepção “prêmio-risco” das empresas e o posicionamento estratégico do Governo. Esta percepção, aliado a outros fatores, deu início a um processo de revisão do modelo regulatório vigente.

Segundo Caselli (2012, p. 115), em julho de 2008 foi instituída Comissão Interministerial, integrada pelo MME, a Casa Civil da Presidência da República (CCIVIL), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento (MP), e os presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras e o Diretor-geral da ANP. Esta Comissão teve como objetivo propor as modificações no modelo de E&P vigente. O resultado foi enviado ao Congresso Nacional em setembro de 2009 na forma de quatro Projetos de Lei, sintetizados na Tabela 1.

“Percebe-se que, de acordo com a descrição dos projetos, o governo tinha como foco não apenas alterar a modalidade de contratação de empresas quando da exploração em áreas do pré-sal (PL n.º 5.938/2009), mas também criar uma empresa pública dedicada exclusivamente à gestão dos contratos destas áreas (PL n.º 5.939/2009), instituir um Fundo Social independente que pudesse garantir que o grande volume de recursos tributários obtidos com a exploração das áreas fossem também usufruídos pelas gerações futuras (PL n.º 5.940/2009) e assegurar à Petrobras, por meio de uma cessão onerosa, as condições financeiras necessárias à superação dos custos e da necessidade de investimento relativa ao desafio exploratório da nova fronteira de produção de petróleo e gás no país (PL n.º 5.941/2009)”. (CASELLI, 2012, p. 115)

De Souza Barçante *et al* (2013, p. 7) ressaltam que a E.M.I. n.º 38/2009 deixou clara a intenção do Governo em “aumentar a participação da sociedade nos resultados da exploração de petróleo, de gás e de outros

hidrocarbonetos fluidos nas áreas do pré-sal e estratégicas; destinar os recursos advindos de tal atividade a setores estruturalmente fundamentais para o desenvolvimento social e econômico; e fortalecer o complexo produtivo da indústria do petróleo e gás do País, preservando os interesses estratégicos nacionais”.

Tabela 1 – Projetos de Lei apresentados pelo Executivo ao Congresso Nacional

Número de projeto de lei	
5938/2009	Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.
5939/2009	Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. PETROSAL, e dá outras providências.
5940/2020	Cria o Fundo Social (FS) e dá outras providências.
5941/2020	Autora a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos do que trata o inciso I do art. 177 da Constituição, e dá outras providências.

Fonte: Caselli (2012, p. 115).

A inclusão da contratação de partilha veio para atender às expectativas do Governo em relação aos interesses estratégicos de arrecadação, controle do ritmo de exploração dos recursos e controle da produção. Baseado nesta nova percepção de “prêmio-risco”, o novo modelo licitatório nas áreas do pré-sal passou a premiar como vencedor aquele que oferecesse (título de excedente em óleo) a maior parcela ao Estado.

“Desta forma, é possível identificar que revisão marco legal, em particular para as atividades a serem exercidas na província do pré-sal e nas áreas consideradas estratégicas, estava ancorado em cinco fatores principais: nas características geológicas diferenciadas da província petrolífera então descoberta; no cenário internacional positivo do ponto de vista do preço do petróleo; na importância estratégica permanente do óleo como fonte energética dominante mundialmente; no fortalecimento da Petrobras como empresa líder no segmento de E&P no Brasil, mesmo após o processo de abertura econômica; e no interesse explícito do governo, como ente político, de aumentar o controle do Estado sobre os recursos petrolíferos nacionais, que havia se reduzido desde a flexibilização do monopólio estatal e da instituição do contrato de concessão como modalidade única de contratação de empresas para as atividades ligadas ao segmento de *upstream*”. (CASELLI, 2012, p. 118)

Segundo Caselli (2012, p. 120-121), o Projeto de Lei n.º 5.938/2009 foi aprovado pelo Legislativo e convertido na Lei n.º 12.276 de 30/07/2010, em que a União autorizou, mediante assinatura de contrato específico, ceder onerosamente à Petrobras áreas (ainda não concedidas localizadas no pré-sal e em regime de dispensa de licitação) para o exercício das atividades de pesquisa e lavra de hidrocarbonetos. A efetivação deste contrato de cessão de direitos ficou limitado à produção de cinco bilhões de barris de óleo equivalente (*boe*). Este contrato foi previamente aprovado pelo CNPE, cabendo à ANP a responsabilidade de obter laudos técnicos para avaliar os volumes e valores a serem potencialmente produzidos pela Petrobras nas respectivas áreas do pré-sal, bem como de regular e fiscalizar as atividades realizadas no âmbito do contrato de cessão onerosa. Este novo modelo tornou a Petrobras detentora do monopólio na exploração, desenvolvimento e produção das áreas de interesse do Governo (através do MME e do CNPE) sem processos licitatórios. Isto é, de certa forma nestas áreas estratégicas, houve uma volta ao modelo de Estado Monopolista Produtor cabendo a ele receber a parcela do excedente da produção, descontados os custos incorridos nas atividades.

Além disso, Caselli (2012, p. 121-122) acrescenta que, o Projeto de Lei n.º 5.939/2009 foi aprovado pelo Legislativo e convertido na Lei n.º 12.304 de 2 de agosto de 2010, em que o Poder Executivo autorizou criar a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A (Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA), vinculada ao MME, com a atribuição de representar a União na gestão dos contratos de partilha da produção no que diz respeito: ao cumprimento das exigências de conteúdo local; às avaliações dos critérios técnicos e econômicos dos planos relacionados às atividades exploratórias desenvolvidas pelas empresas contratadas sob o regime de partilha; às auditorias e acompanhamento os custos operacionais e dos investimentos em exploração, desenvolvimento e produção dos campos de petróleo; à gestão da comercialização dos hidrocarbonetos representando a União; e quando as jazidas de petróleo estejam estendidas às áreas não concedidas ou não contratadas sob o regime de partilha de produção, a PPSA fica responsável por representar a União nos procedimentos de unitização da produção, cuja competência era anteriormente exercida exclusivamente pela ANP.

É importante ressaltar que o processo decisório da PPSA é constituído por um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva, ambos com cinco integrantes. Em todos os casos, os nomes serão indicados pelo Presidente da República, sem a necessidade de aprovação pelo Senado Federal. A empresa estará sujeita à supervisão do MME e à fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Ressalta-se ainda que, no caso deste novo agente, a independência institucional difere da aplicável à ANP, onde os diretores são indicados pelo Presidente da República, cujas escolhas são submetidas à aprovação do Senado Federal, garantindo a estabilidade de mandatos e uma certa independência no processo de deliberação.

Já os riscos das atividades de exploração e produção no regime de partilha continuam com as concessionárias vencedoras do processo licitatório. Nos blocos sob o regime de partilha, a Petrobras passaria a atuar como operadora única, sendo-lhe garantida a participação mínima de 30% nos casos em que a licitação venha a ser vencida por outro consórcio de empresas. O primeiro leilão no regime de partilha foi o da área de Libra, em 2013, arrematada pelo consórcio formado por Petrobras, Shell, Total, CNOOC e CNPC, sem disputa. Neste modelo os parceiros vencedores do consórcio assumem também o “risco Petrobras”. Isto é, sendo a Petrobras a operadora compulsória, há o risco das decisões da *joint venture* serem contaminadas por influências e demandas do Governo, dos partidos políticos e de grupos sociais diversos tornando a implementação dos projetos mais lenta e onerosa.

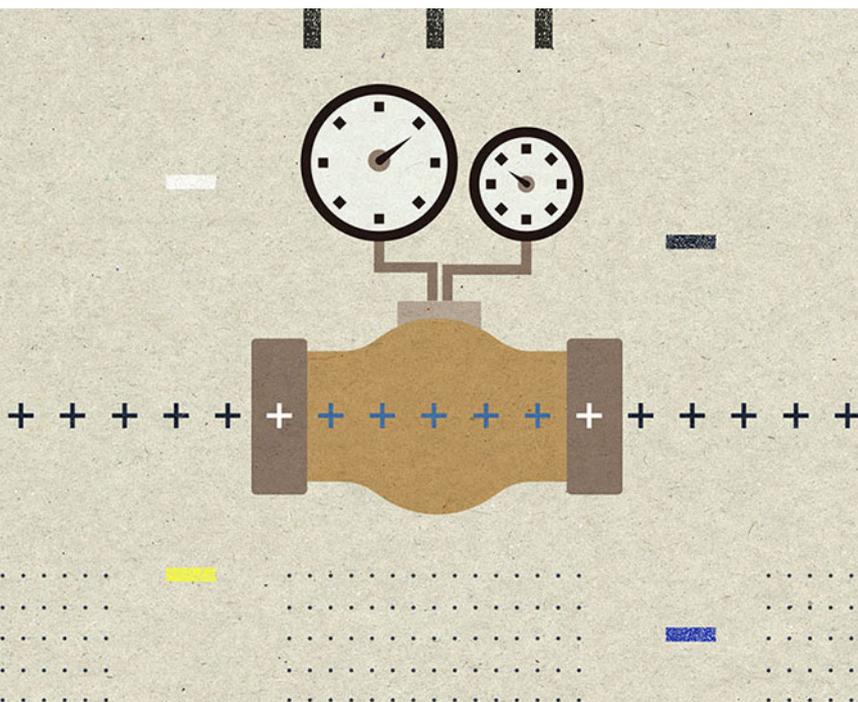
“Pelo regime de partilha, o contratado exercerá, por sua conta e risco, as atividades de exploração e produção dos hidrocarbonetos, tendo direito, na hipótese de descoberta comercial, à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato. Destaca-se que o novo regime de contratação aplica-se às áreas do pré-sal e demais consideradas estratégicas, conforme delimitação legal”. (CASELLI, 2012, p. 123)

Caselli (2012, p. 124) e De Souza Barçante *et al* (2013, p. 7) lembram que, quanto ao processo licitatório, a introdução da Lei n.º 12.351/2010 criou o regime de partilha da produção, onde o critério da oferta de maior excedente em óleo à União, partindo de um percentual mínimo estabelecido pelo CNPE, seria válido para estabelecer o vencedor. Ou seja, houve grande alteração nos incentivos oferecidos para as empresas interessadas no setor, deixando clara a pretensão do Governo em aumentar as receitas de apropriação das rendas petrolíferas. As questões relativas a PEM, conteúdo local mínimo e bônus de assinatura passam a ter um valor fixo previamente definido no edital de licitação. A Lei n.º 12.351/2010 cria também o Fundo Social (FS) para destinação dos recursos.

Mas diante da crise econômica em 2015 e 2016, do elevado endividamento e falta de caixa da Petrobras para realizar novos investimento, em 05/10/2016, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei que retirou a obrigatoriedade da participação da empresa na exploração do petróleo do pré-sal. Além disso, com a intenção de atrair mais investimentos para o setor,

em 19/07/2017, a ANP publicou o edital e o modelo de contrato da 14ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, sob regime de concessão, retirando a exigência de conteúdo local. Esta medida mudou os incentivos no segmento de E&P e mostrou uma certa descontinuidade com os objetivos das políticas industriais de desenvolvimento de uma cadeia de fornecedores no Brasil.

Através da Figura 3, Caselli (2012, p. 128) ilustra os papéis dos atores presentes no ambiente regulatório do setor de E&P brasileiro a depender da forma de contratação, onde pode-se perceber alterações significativas na estrutura regulatória. Além da criação da PPSA, novas competências foram definidas para o MME, CNPE e ANP, fortalecendo o poder de influência do Governo. Caselli (2012, p. 124-126) destaca que, no regime de partilha da produção, os novos contratos passam a ser celebrados pela União, por intermédio do MME, e não mais pela ANP. Ao mesmo tempo, o novo modelo reforçou o papel de protagonista da Petrobras nas atividades de exploração e produção de petróleo no país, uma vez que a União ficou autorizada a contratar em áreas estratégicas, diretamente a Petrobras, dispensando licitações. Através da Lei n.º 12.351/2010, o CNPE passou a ter uma atribuição mais efetiva na regulação setorial, propondo ao Presidente da República políticas nacionais e medidas destinadas à promoção do aproveitamento racional



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Tabela 2 resume a análise qualitativa de pontuação do modelo regulatório brasileiro de E&P em relação a aderência às boas práticas em dois períodos de tempo: após a ratificação da Lei do Petróleo em 1997; e após as reformas ocorridas em 2010. Os critérios de pontuação adotados foram inspirados na literatura econômica corrente sobre regulação e não pretendeu ser exaustivo. Considerando uma faixa de pontuação de 0 a 15, o modelo regulatório brasileiro de E&P, nos dois períodos, se mostrou aderente às boas práticas, preenchendo quase todos os requisitos. Até 2010, a pontuação foi 13,00 e após 2010, a pontuação foi 11,50. A queda na pontuação após 2010 se deve: claramente à maior complexidade do sistema; às dúvidas quanto à previsibilidade do sistema; e ao questionável ganho de eficácia oferecido pelas mudanças.

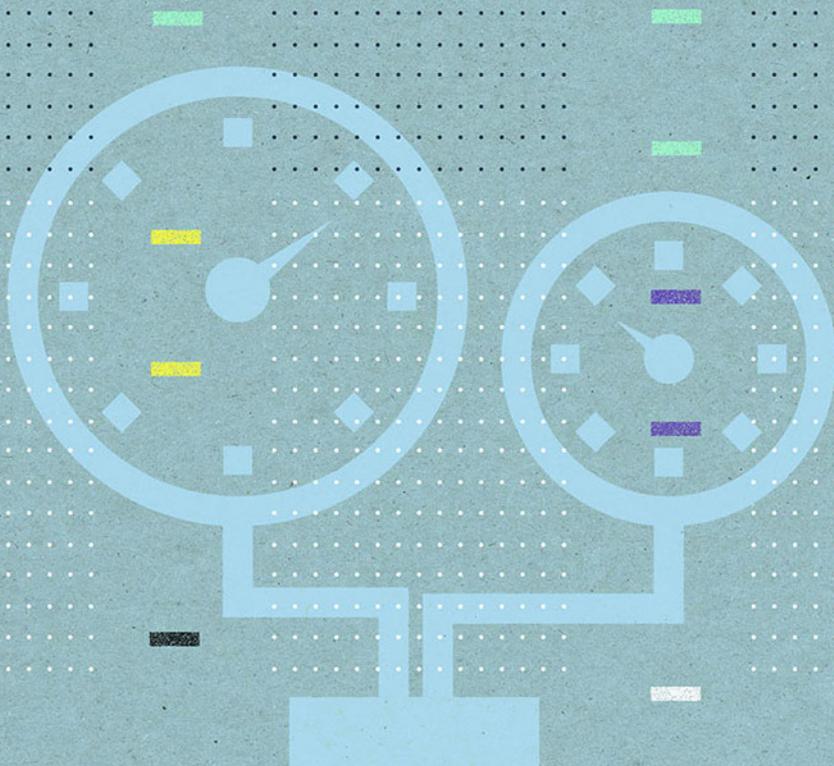


Tabela 2 – Sistema de pontuação e avaliação do grau de aderências da experiência brasileira no segmento de E&P às boas práticas regulatórias baseadas na literatura econômica

Item	Boas Práticas de Regulação	até 2010	após 2010	Notas Explicativas
i	Simplificação do Sistema	1	0,5	Antes de 2010, havia apenas um regime contratual e um órgão regulador (ANP) definido e estruturado. Após 2010, passou a ter dois regimes contratuais com inclusão da PPSA, no contratos de partilha da produção, e aumento das atribuições do CNPE, deixando o sistema mais complexo e com sobreposição de funções.
ii	Eficácia do Sistema (Benefício x Custo)	1	0,5	O arranjo regulatório antes de 2010, conforme apontado por Dias (2013) foi muito bem-sucedido. Contudo é questionável e questionável se a introdução das novas regras, conforme explicitado na E.M.I n. 38/2009, vai fortalecer o complexo produtivo da indústria do petróleo e gás do Brasil, aumentar a participação da sociedade nos resultados da exploração de petróleo (que não se resume somente ao aumento de arrecadação governamental) e melhorar o desenvolvimento social e econômico. Além disso, a introdução de novas modalidades contratuais e dea PPSA aumentou o custo de regulação do setor.
iii	Privisibilidade e Consistência do Sistema	1	0,5	Em 20 anos de atuação, a ANP conseguiu conquistar uma reputação de credibilidade quanto às decisões orientadas por critérios técnicos. Após 2010, como o aumento da participação do Governo no setor (através do estabelecimento de contratos de cessão onerosa), não se pode dizer que há um histórico suficiente para avaliar o setor e os benefícios para a economia e sociedade. Na pesquisa de Cintra (2013, p. 56), enquanto 35% dos entrevistados tiveram uma percepção favorável sobre a previsibilidade (com notas entre 5 e 4); outros 32% apresentaram uma opinião contrária (com notas entre 1e 2); e a opção de neutralidade (com nota 3) ficou com 33%.
iv	Coordenação entre Regulação Setorial Específica e demais Objetivos da Sociedade	0	0	No Brasil, a coordenação entre os órgãos reguladores do setor de E&P junto aos demais órgãos é fraca, principalmente na questão ambiental. No processo de licitação, os blocos ofertados não são avaliados do ponto de vista ambiental, portanto o risco de obter as licenças de instalação, perfuração e operação é de total responsabilidade do operador. Outro exemplo apontado pelo site E&P Brasil (22/11/2017) é que a ANP poderia passar a adotar o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade, que tem como gestor o Inmetro e seus organismos acreditados como braços operacionais, para realizarem as tarefas de verificação nas unidades produtoras de E&P. As mudanças regulatórias após 2010 não rocam nesta questão. Na pesquisa de Cintra (2013, p. 71), enquanto 27% dos entrevistados tiveram uma percepção favorável ao processo de licenciamento ambiental (com notas entre 5 e 4); outros 53% apresentaram uma opinião contrária com notas entre 1 e 2); e a opção de neutralidade (com nota 3) ficou com 19%.
v	Existência de Agência Reguladora	1	1	A Lei do Petróleo cria ANP e, 1997. Após 2010, a ANP continua existindo e houve a criação da PPSA para administrar os contratos de partilha da produção.
vi	Responsabilidade da Agência na Implementação de Política Setorial	1	1	A ANP define os blocos que serão licitados auxiliando a implementação das políticas no setor, muito embora tenha que receber autorização do CNPE no prosseguimento do processo de licitação de blocos. O ritmo das licitações é definido pelo Governo.
vii	Flexibilização da Agência	1	1	ANP apresenta certo grau de flexibilidade para alterações frente às mudanças institucionais, macroeconômicas e tecnológicas.

Tabela 2 (cont.) – Sistema de pontuação e avaliação do grau de aderências da experiência brasileira no segmento de E&P às boas práticas regulatórias baseadas na literatura econômica

Item	Boas Práticas de Regulação	até 2010	após 2010	Notas Explicativas
viii	Autonomia as Tomadas de Decisões da Agência	1	1	Como a diretoria da ANP é sugerida pelo Presidente da República e aprovada pelo Senado, há um relativo grau de independência do Governo, por outro lado, há a necessidade de troca de informações com o mercado gerando risco de captura (o que é natural). Joskow (2005, p. 74-75) afirma estar claro que a visão idealizada da existência de uma comissão reguladora independente que toma decisões fundamentadas com base em uma avaliação especializada de todas as informações relevantes disponíveis geralmente não está de acordo com a realidade. Nenhuma agência reguladora pode ser completamente independente das influências políticas. Na pesquisa de Cintra (2013, p. 66), enquanto 22% dos entrevistados tiveram uma percepção favorável sobre a independência (com notas entre 5 e 4), outros 45% apresentam uma opinião contrária com notas entre 1 e 2); e opção de neutralidade (com nota 3) ficou com 32%.
ix	Independência Orçamentária da Agência	0	0	O orçamento da ANP é controlado pelo MME, anulando sua independência orçamentária. As mudanças regulatórias após 2010 não ficaram nesta questão.
x	Conhecimento Especializado (expertise) da Agência	1	1	Em 20 anos de atuação como órgão regulador, a ANP conseguiu capacitar pessoas.
xi	Transparência, Comunicação e Prestação de Contas da Agência	1	1	As decisões da ANP são orientadas mais por critérios técnicos e realização de consultas públicas. Na pesquisa de Cintra (2013, p. 57), enquanto 44% dos entrevistados tiveram uma percepção favorável transparência (com notas entre 5 e 4); outros 25% apresentam uma opinião contrária com notas entre 1 e 2); e a opção de neutralidade (com nota 3) ficou com 32%. Contudo, pode-se dizer que as informações são disponibilizadas para todas as partes interessadas em tempo hábil, de maneira uniforme e de forma acessível.
xii	Poder de Mediação da Agência	1	1	A ANP é responsável por mediar conflitos entre as partes interessadas, como nos casos de processo de unitização (acordo entre as concessionárias de diferentes áreas de exploração de petróleo quando há casos em que as reservas de dois ou mais blocos interligadas).
xiii	Poder de Normatização da Agência	1	1	A ANP é responsável por emitir padrões técnicos, econômicos, contábeis, contratuais, jurídicos, tributários.
xiv	Poder de Fiscalização e Auditoria da Agência	1	1	A ANP tem o poder de fiscalizar e auditar as empresas. Com as mudanças ocorridas após 2010, a PPSA tem o poder de fiscalizar e auditar as empresas nos contratos de partilha, mas a ANP continua com estas atribuições também.
xv	Poder de Polícia da Agência	1	1	A ANP tem o poder de aplicar multas e sanções às empresas quando estas burlam os processos técnicos.
	Pontuação Média	13,00	11,50	Levando em conta uma faixa de pontuação de 0 a 15, o modelo regulatório brasileiro de E&P se mostra aderente às boas práticas consideradas.

Legenda: Pontuação

Não verificada a aplicação do item	0
Aplicação questionável, inconclusiva ou parcial	0,5
Verificada a aplicação do item	1

Fonte: Elaboração própria.

Deve-se notar que um ambiente regulatório onde coexiste duas modalidades de contratação e sobreposição de atribuições aumenta a complexidade, eleva a avaliação de riscos das empresas interessadas e aumenta o risco de falhas de coordenação dos órgãos governamentais. Conforme foi visto, no regime de partilha de produção, o óleo e o gás produzidos pertencem ao Estado, sendo assim as concessionárias devem: pagar valores fixos de bônus de assinatura; pagar valores variáveis (de acordo com a produção e preço do óleo) relativos ao excedente em óleo; pagar *Royalties*; e arcar com PEM e conteúdo local pré-definidos. Neste arranjo, a assinatura dos contratos se dá entre as concessionárias e a PPSA, aumentando de certa forma a participação do Governo nas atividades de E&P sem incorrer maiores riscos inerentes à atividade.

É questionável se a introdução das novas regras, conforme explicitado na E.M.I. n.º 38/2009, vai fortalecer o complexo produtivo da indústria do petróleo e gás do Brasil, aumentar a participação da sociedade nos resultados da exploração de petróleo (que não se resume somente no aumento de arrecadação governamental) e melhorar o desenvolvimento social e econômico. De Souza Barçante *et al* (2013, p. 12) destacam que o sucesso do novo modelo regulatório depende da continuidade dos investimentos da Petrobras e das demais empresas do setor; da coordenação da regulação do setor de E&P com as políticas macroeconômicas, com as políticas industriais, com as políticas ambientais, tecnológicas etc; e na repartição e aplicação focada dos recursos petrolíferos.

A previsibilidade e consistência do sistema dependem da estabilidade das regras do negócio estão diretamente ligadas “risco regulatório”. Para Cintra (2013, p. 56), que realizou uma pesquisa de campo para levantar a percepção de profissionais do setor de petróleo e gás natural sobre a atratividade do *upstream* brasileiro, a influência do tempo vem gradualmente cimentando a estabilidade do regime de concessão e assegurando certa previsibilidade; de outra parte, o Brasil implementou importantes mudanças em seu modelo regulatório para o setor E&P, como por exemplo, o regime de contrato de partilha de produção no pré-sal e os contratos de cessão onerosa nas áreas estratégicas, que comprometeu esta estabilidade. Ou seja, um sistema que vinha ganhando confiança, sofreu uma drástica mudança, o que torna a questão ainda inconclusiva do ponto de vista avaliativo.

Nota

¹Uma versão deste artigo foi apresentada como trabalho técnico (IBP1241_18) na *Rio Oil & Gas Expo and Conference 2018*, realizada no período de 24 a 27 de setembro de 2018, na cidade do Rio de Janeiro.

Referências

- BALDWIN, R.; CAVE, M. & LODGE, Mz. *The Oxford Handbook of Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, 2012.
- BERG, S. V. *Infrastructure Regulation: Risk, Return, and Performance*. University of Florida: Public Utility Research Center, July 4, 2001.
- BRASIL. E.M.I. n.º 00038 - MME/MF/MDIC/MP/CCVIL de 31/08/2009. Disponível em: <<https://bit.ly/35cQlry>>. Acesso em: 21 nov. 2017.
- CASELLI, B. C. Redesenho institucional e arranjos contratuais: uma análise da regulação e da indústria de petróleo e gás natural no upstream brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ/PPED, 2012 (Dissertação de Mestrado).
- CINTRA, M. A. L. C. Atratividade do upstream brasileiro: uma percepção de profissionais do setor de petróleo e gás natural. Rio de Janeiro: UFRJ/PPED, 2013 (Dissertação de Mestrado).
- DE SOUZA BARÇANTE, M. F.; et al. "Os marcos regulatórios da indústria de petróleo brasileira: análise SWOT. In: Anais do IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Rio de Janeiro: Junho de 2013.
- DIAS, G. G. Mudança Institucional e Desenvolvimento: O Caso da Indústria do Petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/PPED, 2013 (Tese de Doutorado).
- E&P BRASIL. *Conformidades multiplicadas*. Publicada 22 nov. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/35gfaLL>. Acesso em: 22 nov. 2019.
- FERRAZ, Clarice. "A importância das instituições para a transição energética brasileira". *Boletim Infopetro - Petróleo & Gás Brasil*, ano 17, n. 1. Grupo de Economia da Energia (IE/UFRJ): Março-Abril de 2017, p. 7-13.
- GANDRA, R. M. "Justificativas regulatórias para o segmento de Exploração e Produção (E&P) no Brasil entre 1997 e 2017". *Desenvolvimento em Debate*, v. 6, n. 1. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), 2018, pp.27-41.
- GANDRA, R. M. "O Impacto da Participação Especial em Campos Gigantes Offshore de Petróleo". *Revista Produção*, n. 2, v. 16. São Paulo: ABEPRO/POLI-USP, Maio-Agosto de 2006, pp. 274-286.
- GANDRA, R. M. "Projetos de Elevado Risco em Petróleo". Blog do Petróleo & da Energia em 31 out. 2014 (entrevista). Disponível em: <https://bit.ly/3aKT010>. Acesso em: 21 nov. 2017.
- JOSKOW, P. L. *Regulation of Natural Monopolies*. Cambridge Press, MIT, 2005.
- NEWBERY, D. M. Privatisation, Restructuring and Regulation of Network Utilities. *The Walras-Pareto Lectures at the École des Hautes Études Commerciales - Université de Lausanne*. London: The MIT Press, 1999.
- NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- RAUD-MATTEDI, C. "A construção social do mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, v. 20, n. 57, 2005.
- TOLMASQUIN, M. T. & PINTO JR., H. Q. (org.). *Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo*. Rio de Janeiro: Editora Synergia: EPE, 2011.



Participación y empoderamiento de las mujeres en las cooperativas: un estudio sobre la participación de mujeres en cooperativas de la agricultura familiar en Brasil

Women Participation and Empowerment in Cooperative Organizations in Brazil: An in-depth study

Silvia A. Zimmermann* | Marcos de Oliveira Garcias** | Dirceu Basso***

Resumen

La práctica cooperativa es ancestral y el movimiento cooperativo ha avanzado en busca de respuestas a los desafíos y formas de pensar sobre el trabajo cooperativo. Entre las cuestiones actuales del cooperativismo destacamos la comprensión de la participación de las mujeres en el manejo de las iniciativas cooperativas, sus limitaciones y motivaciones en un intento por comprender qué proyectos o políticas pueden contribuir a una mayor participación de las mujeres en estos espacios. Por demanda de la comisión de género de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosur (REAF-Mercosur) se llevó a cabo una investigación con el objetivo de verificar con más detalle cuestiones relacionadas a la participación de las mujeres en las cooperativas. Se entiende que las mujeres participan en la cooperativa, pero que la percepción de esta participación ocurre, o se refuerza, en el momento de la participación más activa en la producción del producto o servicio que son intercambiados con la cooperativa.

Palabras clave: cooperativismo; empoderamiento femenino; Agricultura familiar.

Abstract

Cooperative practice is ancestral and the cooperative movement has advanced in search of answers to the challenges and ways of thinking about cooperativism. Among the current issues of cooperativism, one of them is the understanding of women's participation in the management of cooperative initiatives, their limitations and motivations in an attempt to understand what projects or policies can contribute to a greater participation of women in these spaces. At the request of the Gender Commission of the Specialized Meeting on Family Farming of Mercosur (REAF-Mercosur) an investigation was carried out in order to verify issues related to the participation of women in cooperatives. It is understood that women participate in the cooperative, but that the perception of this participation occurs, or is reinforced, when they participate more actively in the production of the product or service, that they are negotiate with the cooperative.

Keywords: cooperativism; female empowerment; family farming.

* Profesora de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana (UNILA). Doctorado en Sociología, Desarrollo, Agricultura y Sociedad por la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). <https://orcid.org/0000-0003-2318-2743>. E-mail: silvia.zimmermann@unila.edu.br

** Profesor de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana (UNILA). Doctorado en Economía Aplicada por la Escuela Superior de Agricultura Luiz de Queiroz de la Universidad de São Paulo (ESALQ-USP). <https://orcid.org/0000-0002-4178-6842>. E-mail: marcos.garcias@unila.edu.br

*** Profesor de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana (UNILA). Doctorado en Desarrollo Rural por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). <https://orcid.org/0000-0003-1487-6049>. E-mail: dirceu.basso@unila.edu.br

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmv.1.011>

INTRODUCCIÓN

El cooperativismo se entiende como una forma ancestral de hacer las cosas en la sociabilidad humana y la expansión del movimiento cooperativo es una respuesta a los desafíos y formas de pensar sobre el trabajo cooperativo (MAYO, 2017), siendo la perspectiva cooperativa un objeto de interés para las iniciativas públicas o privadas. Existen actualmente innumerables experiencias en todo el mundo, en amplios sectores.

Un tema actual en el estudio del cooperativismo es la comprensión de la participación de las mujeres en el manejo de las iniciativas cooperativas (DUGUID & WEBER, 2016; OIT, 2016), donde de modo general, la literatura cooperativa de mujeres aborda los siguientes temas: i) acceso al mercado laboral y oportunidades laborales creadas con otras mujeres, ii) combate de las normas sociales, culturales y religiosas opresivas para las mujeres, iii) ampliación del papel de la mujer más allá de los roles domésticos y reproductivos, iv) mejora de las condiciones laborales, incluyendo trabajo decente, igualdad salarial y protección social, v) desarrollo social, como capacitación, liderazgo y desarrollo de la autoestima, vi) falta de educación formal y capacitación para que las mujeres tengan éxito en los negocios, vii) transición del trabajo en la economía informal a la economía formal, viii) ciertos sectores de trabajo, como el trabajo doméstico y los servicios de asistencia, en particular, ix) oportunidades que vienen con la capacidad de una mujer para ser independiente y, x) la naturaleza democrática de las cooperativas permite a las mujeres practicar la participación y participar en la toma de decisiones (DUGUID & WEBER, 2016: 22).

En el cooperativismo para agricultura familiar el tema presente son las limitaciones que enfrentan estas mujeres y las estrategias que pueden contribuir a su rol cooperativo para el desarrollo rural (ZIMMERMANN, GARCÍAS & BASSO, 2019; SAGGIN & ALVES, 2019; GRADE & BASSO, 2019; SOUZA & DE MARCHI, 2018; VOLLES & BONA, 2016; BUENO & KNUPPEL, 2016; CARRETERO & AVELLO, 2011). Los estudios, basados en entrevistas estructuradas o semiestructuradas, cuestionarios y análisis cualitativos y cuantitativos, desde diferentes referencias teóricas, reconocen el cooperativismo como una institución para superar la desigualdad de género, también en áreas rurales; analizan la inserción de mujeres en los consejos de las cooperativas de crédito; analizan cómo se produce el empoderamiento de las mujeres en las cooperativas; y tratan de identificar el perfil de las mujeres que participan en el movimiento cooperativo.

En general, los trabajos mencionados afirman que la participación de las mujeres en las cooperativas genera empoderamiento, en la perspectiva de promover las libertades. En este sentido, el empoderamiento de las mujeres y

sus organizaciones les permite tomar el control de sus vidas y destinos, de los asuntos en los que están involucradas, de las reflexiones y conciencia, para la generación de su autonomía frente al mundo y para su autodeterminación (JALIL, 2013). La mayoría de los estudios mencionados están destinados a colaborar en el diseño de políticas públicas que puedan contribuir a una mayor participación de las mujeres en las cooperativas.

En este sentido, a partir de una demanda de la comisión de género de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosur (REAF-Mercosur) realizamos una encuesta con el objetivo de verificar con mayor profundidad la participación de las mujeres en las cooperativas, con el fin de subsidiar debates en la Comisión Técnica de Género del REAF Mercosur. Al mismo tiempo, se buscó un enfoque original en Brasil en términos de la muestra de investigación y de la información recopilada, en vista de un cuestionario semiestructurado basado en una encuesta similar realizada por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (Cudecoop) en 109 mujeres, en octubre de 2017, en Uruguay (CUDECOOP, 2017). La investigación tuvo como propósito garantizar datos profundos, para atender a demanda por más investigaciones sobre la participación de las mujeres en experiencias cooperativas, carentes de datos, métricas y datos desagregados por sexo (DUGUID & WEBER, 2016; OIT, 2016).

La REAF Mercosur fue creada en 2004, siendo una de las quince reuniones especializadas en el Mercosur. Reúne productores familiares, organizaciones e instituciones rurales de la región, con el objetivo de generar un marco de políticas públicas regionales para la agricultura familiar y promover la facilitación del comercio de la producción de base familiar entre los países miembros (REAF, 2016). Dentro de la REAF hay grupos de trabajo sobre temas específicos, a saber, acceso a la tierra y reforma agraria; juventud rural; género, gestión de riesgos y cambios climáticos; y facilitación del comercio.

La REAF propone la idea de transversalidad de género, como principio para la integración de las políticas públicas, siendo esta cuestión objeto de una serie de directrices aprobadas por el Comercio del Mercado Común (CMC), que recomienda a los países del bloque la adopción de dicha noción en el conjunto de las políticas para la agricultura familiar, como también la promoción de acciones positivas específicas de mujeres y el estímulo a la participación social para la implementación de políticas que garanticen la igualdad de género. A partir de la aprobación de las directrices sobre igualdad de género y de la creación del Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de las Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar, el GT de Género inició una acción coordinada y sistemática de diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil para incorporar de manera efectiva un

enfoque de género en las políticas públicas de los Estados miembros (REAF, 2016). Entre las estrategias para las políticas públicas para la región, la REAF ha incluido en la agenda sugerencia de acciones de estímulo al asociativismo y al cooperativismo, siendo estas acciones también sensibles a transversalidad de género.

La investigación se llevó a cabo dentro del alcance del 5º Encuentro de Jóvenes Cooperativos, 1º Encuentro de Mujeres Rurales del Mercosur y el 1º Seminario Internacional sobre Género y Generación de Cooperativismo Solidario, organizado por la Unión de Cooperativas de Agricultura y Economía Familiar y Solidaria (Unicafes), en asociación con la REAF Mercosur, el Observatorio Latinoamericano de Agricultura Familiar e Itaipu Binacional, en un evento celebrado entre el 17 y el 19 de octubre de 2018, en Medianeira, Paraná, Brasil. El 19 de octubre, el día en que se realizó la encuesta, el evento involucró principalmente a la audiencia femenina para abordar el tema del cooperativismo y el tema de género. Ese día, aproximadamente 1100 mujeres de entidades vinculadas a la Agricultura Familiar y la Economía Solidaria de Paraná y otros estados de Brasil, y países del Mercosur más amplio (Paraguay, Argentina, Uruguay, Chile, Colombia y Ecuador) participaron del evento, además de representantes de Perú. Destacamos que en el evento había una gran mayoría de mujeres de la región sur de Brasil, especialmente del Estado de Paraná.

Para comprender mejor el contexto destacamos que la Unicafes representa a las cooperativas de la agricultura familiar y de la economía solidaria a nivel nacional en Brasil. Nació en junio de 2005 y se propone la inclusión social, articulando iniciativas económicas que amplíen las oportunidades de trabajo, distribución de ingresos, producción de alimentos, mejoras en la calidad de vida, preservación de la biodiversidad y reducción de las desigualdades (UNICAFES, 2020). Hay 700 cooperativas de varias áreas (crédito, producción, transporte, trabajo, comercialización e infraestructura para la agricultura familiar y la economía solidaria y otras) asociadas a Unicafes distribuidas en las cinco regiones del país, siendo organizadas en 19 Unicafes regionales, que brindan asistencia y articulación cooperativas a los asociados (UNICAFES, 2020).

La investigación presenta un enfoque cualitativo y cuantitativo, con procedimientos de investigación de campo a través de entrevistas utilizando el método de encuesta. De esta manera, este trabajo es de naturaleza aplicada, con un objetivo exploratorio y explicativo, según la clasificación descrita por Triviños (1987). Se aplicó un cuestionario para 173 mujeres (15,7% de los participantes), que respondieron 22 preguntas, abiertas y cerradas, sobre la participación de las mujeres en espacios cooperativos. Los resultados

obtenidos con esta muestra son estadísticamente representativos a 90% de confianza, con un intervalo de 6% para más o para menos. Con el fin de obtener análisis comparativos entre los países que participan en REAF, la mayoría de las preguntas fueron las mismas que en el cuestionario aplicado por Cudecoop (2017). La aplicación en el evento brasileño estuvo a cargo de estudiantes y profesores de la Universidad de la Integración Latino Americana (Unila), y los datos fueron digitalizados y trabajados en Excel².

Los resultados de la investigación son organizados en cinco secciones. La primera presenta el perfil de las mujeres entrevistadas, la edad y la ascendencia étnico-racial y el perfil de las cooperativas a las que están vinculadas, los productos y servicios, el tiempo dedicado y las actividades realizadas. La segunda presenta las percepciones de las mujeres sobre la participación, las dificultades y los factores que afectan la participación, especialmente la percepción sobre la relación entre las tareas domésticas y la participación en la cooperativa. La tercera presenta percepciones sobre la promoción de la participación en las cooperativas y sugerencias de las mujeres para revertir la baja participación encontrada trayendo reflexiones sobre acciones y políticas públicas. Por último, las consideraciones finales y las referencias bibliográficas³.

EL PERFIL DE LAS MUJERES INVOLUCRADAS EN LA INVESTIGACIÓN, SUS COOPERATIVAS Y SUS PARTICIPACIONES

La mayoría de las entrevistados (78%) tienen más de 40 años. Una parte importante tiene más de 55 años (33%), y dada la legislación laboral vigente en 2018, posiblemente estén jubiladas. Estos datos corroboran los estudios que abordan el fenómeno del envejecimiento de las mujeres que viven en zonas rurales, ya que casi la mitad de los participantes tienen más de 50 años.

Tabla 1 - Grupo de edad, 2018

Edad	Quant.	%
12-19 Años	02	1,156
20-29 Años	10	5,78
30-39 Años	26	15,03
40-49 Años	47	27,17
50-54 Años	31	17,92
Más de 55 Años	57	32,95
Total	173	100

Fuente: datos de la Investigación, 2018.

Cuando se les preguntó sobre el género que identifican, el 82% indicó ser femenina y el 18% mujer. Surgieron algunas variaciones, como “mujer joven”, “mujer agricultora”, “mujer heterosexual” y género “opuesto”. Es de destacar que la pregunta generó cierta sorpresa entre las mujeres y para algunas, incluso, molestias. El debate sobre el significado del género y sus implicaciones históricas (Scott, 1995) parece no ser parte de la vida cotidiana de las entrevistadas. Al mismo tiempo, la mayoría de las mujeres entrevistadas creía que tenían una etnia racial, el 67% dijo que sí y el 33% dijo que no. De las que respondieron que sí, hay una variedad de posibilidades: africana, alemana, asiática, blanca, campesina, gitana, española, europea, indígena, italiana, morena, polaca, portuguesa y rumana. También se mencionaron variaciones como alemán-italiano, alemán-indio, italiano-polaco, entre otras. Agrupadas estas situaciones se puede afirmar que hay un colectivo que se reconoce a sí mismo con ascendencia predominantemente europea (57%), seguido de indígenas (23%), afrobrasileños (16%), asiáticos (2,5%) y gitanos (1,5%). Esta pregunta también mostró que no hay claridad entre las participantes sobre el significado de ascendencia étnica y las variaciones existentes.

La mayoría de las entrevistadas dijeron que estaban vinculadas a las cooperativas de crédito (56%), seguida de las cooperativas agrícolas (32%), las cooperativas sociales (5%), de trabajo (5%) y de consumo (1%). En el rubro otros (1%) se encuentran cooperativas de recicladores y consumidores. Es de destacar que las sucursales cooperativas de la Unicafes son diversas, con una mayor consolidación de la sucursal de crédito solidario en las últimas décadas.

Cuando se les preguntó sobre la actividad principal llevada a cabo por la Cooperativa participante, 139 mujeres indicaron el tema del crédito (60%) (dicho por las mujeres como financiamiento, servicios financieros, Cresol-Cooperativa de Crédito Solidario⁴, entre otras expresiones), lácteos (10%), cereales (9%), frutas (6%), diversos (6%), verduras (4%), derivados de caña (2%), servicios (2%); juntos en un 1% hay aves, plantas medicinales, productos orgánicos y pan. Preguntadas sobre la principal actividad económica que ellas realizan junto la cooperativa, la mayoría comentó sobre el acceso a los servicios de crédito y bancarios (32%). Una porción significativa vende leche (26%) y cereales (22%) en cooperativas, pero también soja, maíz, trigo, frijoles y sésamo. Entre las frutas (6%), se mencionaron uvas y maracuyá. Casi la mitad de las entrevistadas se inserta en sistemas productivos relacionados con la actividad láctea y de cereales, pero es posible observar la existencia de otras actividades productivas, con énfasis en la producción de hortalizas y mandioca (6%). En general, existe una importante diversidad productiva en los establecimientos familiares de las mujeres entrevistadas,

siendo extremadamente importante la participación de las mujeres en el trabajo. Cinco mujeres (4%) indicaron que el producto que entregan a la cooperativa es comercializado a través de alimentación escolar.

La mayoría de las mujeres participan de 1 a 5 horas (72%) en los espacios de gestión de la cooperativa; 5-10 horas (22%); más de 10 horas (6%). El tiempo dedicado a la cooperativa tiene limitaciones de diferentes órdenes, según las respuestas de las mujeres:

Cuadro 01 - Respuestas de las mujeres a los factores que afectan la participación, 2018

"Las mujeres se están acostumbrando a lo que los hombres imponen y eso está mal. Ella debe unirse a otras mujeres para llevar adelante el proyecto".

"Cre es que no eres capaz y piensan que es trabajo de hombre".

"Falta de información, falta de generación de procesos para que las mujeres se desarrollen ellas mismas".

"El machismo del hombre que no deja participar a la mujer, y también el cuidado de los niños".

"Solo la falta de motivación en su participación dentro de la cooperativa".

"Familia, esposo, depresión, hábito de quedarse en casa. Hijos, nietos, familia a cuidar".

"Pereza, falta de voluntad".

"El machismo en la cooperativa y las familias creen que las mujeres no son capaces".

Fuente: datos de la Investigación, 2018

Al analizar el papel de las cooperativas en el despertar de la participación y la acción política de las mujeres en las zonas rurales, Grade y Basso (2019) presenta que el cooperativismo contribuye a construir lazos de pertenencia y solidaridad, que permiten superar los procesos de exclusión y mejoría de las condiciones de vida de las mujeres en el campo.

Al ser indagadas sobre la participación, apenas 61 mujeres (35%) mencionaron participar en alguna forma de Comisiones dentro de la Cooperativa. De estas mujeres, el 41% tiene más de 55 años y el 26% tiene entre 40 y 49 años. Prácticamente no había mujeres jóvenes en las comisiones. De hecho, en oportunidad de la aplicación del cuestionario hubo baja participación de personas jóvenes, identificándose solo 4 mujeres (6%) menores de 29 años en ese momento. Entre las comisiones, proyectos y acciones de cooperación en las que participan, los entrevistadas mencionan: Tercera Edad, Información, Ayuda general, Club de madres, Gestión, Producción, Comercio y Gestión, Administrativo, Género y Generación, De productores de leche, Permanente, Deliberativo, Impuestos, Cuotas, Jornada de campo, Dirección, Finanzas, Financiación, Gestión, Grupo de Mujeres, Jóvenes, Mujeres, Liderazgo de mujeres / mujeres trabajadoras y Consejo de la feria. Encontramos una gran variación entre las cooperativas sobre las formas de gestión de las actividades.

Hay 34 mujeres (20%) que dijeron que participan en una comisión directiva en la cooperativa, en puestos como Agente, Consejero Fiscal, Coordinación, Directora Consejera, Gerente General, Presidencia, Presidente, Secretaria, Consejero, Tesorera. Doce mujeres (37.5%) son miembros de consejos o coordinaciones; 8 (25%) declaran trabajo en la Presidencia y vicepresidencia; 2 mujeres (6%) trabajan en Secretarías y 3 (9%) son tesoreras.

Para Duguid y Weber (2016, p. 18) las cooperativas generalmente reflejan las mismas relaciones de poder que la sociedad en la que viven y esta réplica de las relaciones de poder también ocurre en las cooperativas. Sin embargo, existe cierta evidencia de que pueden producirse resultados positivos de empoderamiento para las mujeres, sobretudo con las mujeres en puestos de liderazgo en campos tradicionalmente dominados por hombres (por ejemplo, finanzas).

La mayoría de las mujeres que participan en el comité directivo de las cooperativas y que respondieron a las encuestas tienen más de 40 años, son 85% (29 mujeres), y las mayores de 55 representan el 47% (16 mujeres). Por el contrario, las mujeres más jóvenes, o menores de 40 años, son las que menos participan en puestos directivos y representan el 15% (5 mujeres). Estos datos reafirman el protagonismo de las mujeres mayores de 40 años en las actividades de la cooperativa, una situación ya evidenciada en el estudio de Volles y Bonn (2016). Al entrevistar a 15 mujeres en la actividad de dirección de Cresol (Cooperativa de Crédito solidario), estos autores identificaron que el 66% de las entrevistadas tenía entre 41 y 60 años. Saggin y Alves (2019), en un estudio sobre el perfil de las mujeres que participaron en el Congreso de los 10 años de creación de la Unicafe, celebrada en 2015, también encontraron que el grupo de edad más activo de las mujeres que participan en los movimientos de mujeres, con énfasis en el movimiento cooperativo, está entre 41 y 65 años. Por último, se destaca que en el comité directivo el mayor tiempo dedicado a la cooperativa es entre 1-5 horas (21 mujeres o 62%); 5 - 10 horas (10 mujeres o 29%) y más de 10 horas (3 mujeres o 9%).

DIFICULTADES Y POSIBILIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN COOPERATIVAS

La participación en los espacios de dirección es reconocida como la más difícil de ser ocupada por mujeres en cooperativas, mientras que las funciones de comisiones son ocupadas más frecuentemente por mujeres. Según Volles y Bona (2016: 18), *“a pesar de los avances, hay una escasa participación latente de las mujeres en los consejos o dirección de las cooperativas, especialmente en los puestos más altos”*. También, en la percepción de las entrevistadas,

es más difícil para las mujeres asumir puestos gerenciales (56%), espacios de trabajo (49%) y comisiones (38%).

Esta situación ocurre debido a las innumerables dificultades mencionadas por las mujeres, con énfasis en el tiempo dedicado a las tareas domésticas y la falta de capacitación o formación. El estudio de la Cudecoop (2017) presenta que 15% de las encuestadas señaló que las dificultades para acceder a los puestos de dirección están dadas por una *desvalorización por género* internamente en las cooperativas.

En la investigación también se menciona la falta de motivación, inseguridad y autoafirmación. Notoriamente, las mujeres no abandonan las tareas domésticas pero agregan más trabajo cuando se unen a grupos o asociaciones productivas y estas inserciones requieren el establecimiento de relaciones políticas e institucionales, saber cómo lidiar con el crédito y el endeudamiento, comercializar la producción, “aprender a hablar” y saber “lidiar con el dinero”. Desafíos que intimidan a muchas mujeres (BRUNO ET AL, 2013:227).

Tabla 02 - Percepción sobre los factores que dificultan la participación, 2018

Opciones	Afecta Mucho		Afecta Poco		No Afecta	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Tareas y cuidados Domésticos	72	63	30	26	13	11
Inseguridad y Autoafirmación	37	47	26	33	16	20
Falta de Formación	64	63	27	26	11	11
Falta de Motivación	51	55	28	30	13	14

Fuente: datos de la Investigación, 2018.

Una parte importante de las mujeres no se siente devaluada al presentar su opinión en la cooperativa (33%). Sin embargo, una parte importante expresa que sienten que su opinión no se tiene en cuenta (39%), se sienten cuestionadas por no tener capacitación (41%) y no se sienten cómoda en los espacios de conducción (43%). El problema de falta de formación aparece en un 5% de las respuestas como una limitación para la participación personal en la investigación del Cudecoop (2017), por “no entender de cooperativismo”; “me es difícil entender sobre finanzas” y “creer no estar capacitada”. Los datos de la investigación de Volles y Bona (2016) indican que los consejeros respetan la opinión de las mujeres, sin embargo, todavía hay evidencia de ofensa y crítica entre las entrevistadas de esta investigación (22%).

Así, entre los factores que las entrevistadas creen que afectan la participación de las mujeres se destacan la falta de apoyo, oportunidades, capacitación

e información (35%); machismo (22%); inseguridad, autoestima y auto valoración (12%); falta de conciencia, comodidad, voluntad o interés (11%); cuidado de niños y familias (8%); distancia para viajar a la cooperativa, dependencia para moverse y no saber conducir (8%); falta de tiempo (5%); tareas domésticas y cuidados en el hogar (4%); problemas de salud (4%); influencia de la religión (2%). La acumulación de actividades laborales en las cooperativas, las funciones maternas y las funciones domésticas, a menudo se mencionan repetidamente en investigaciones sobre la participación de las mujeres en las cooperativas (SOUZA & de MARCH, 2018; VOLLES & BONA, 2016; BUENO & KNUPPEL, 2016).

En la investigación del Cudecoop (2017:08), entre las dificultades de participación, el 19% de las mujeres indicaron que su dificultad de participación es producto de tradiciones dadas en el orden interno de las cooperativas, y que los espacios que están destinados a cada asociado según sea mujer o varón, siendo que, culturalmente, se permite que los varones integren los órganos de decisión y las mujeres los espacios de fomento. En nuestra investigación, el cuestionario aplicado tenía una pregunta específica sobre las tareas domésticas que obtuvo una respuesta equilibrada: 88 mujeres (51%) creen que las tareas domésticas limitan sus posibilidades de participación, mientras que 84 (49%) creen que no. Cuando se les preguntó sobre la cantidad de horas diarias dedicadas a realizar tareas y cuidados domésticos no remunerados, la mayoría indicó 1-5 horas (39%); seguido de dedicación de 10 a 15 horas (33%); 5 - 10 horas (14%); más de 15 horas (13%). Es posible que parte del tiempo dedicado a tareas domésticas incluya actividades agrícolas.

PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LA COOPERATIVA – REFLEXIONES SOBRE ACCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En una investigación coordinada por Schincariol McMurtry y McMurtry (2015) con un *survey* on-line a expertos y especialistas de movimientos cooperativos, laborales y de mujeres de distintas regiones del mundo, la mayoría (más del 75%) de las personas encuestadas afirmaron que las cooperativas han mejorado la participación femenina en los últimos 20 años (DUGUID & WEBER, 2016). Estos datos son utilizados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), para pensar estrategias en la consolidación de la participación femenina en las cooperativas.

En nuestra investigación, la mayoría de las mujeres (59%) indican que el tema de género se ha hecho factible, discutido o abordado en su cooperativa. Afirman que el tema de género se ha tratado directa o indirectamente en

debates en la cooperativa a través de diversas actividades y eventos: cursos, conferencias, consejos y asambleas, reuniones, grupos de mujeres, organización de equipos, mesas redondas, conferencias, programas para mujeres, reuniones, seminarios, actividades de planificación y desarrollo de proyectos con mujeres, actividades para organizar cooperativas de mujeres, capacitación y actividades para valorar a las mujeres. Las mujeres también destacan la necesidad de actividades motivadoras, que valoren la autoestima y la participación de las mujeres, que promuevan la igualdad de derechos para las mujeres en las cooperativas, eventos que involucren la participación familiar, eventos mixtos, que involucren a hombres y mujeres jóvenes para debatir cuestiones de género y paridad en el trabajo. También actividades informativas, promoción de alianzas interinstitucionales y reuniones participativas, reuniones que involucren el tema de la salud de las mujeres y la alimentación.

Por otro lado, una mujer comenta que, aunque existe un debate de género en la cooperativa, “esto no se lleva a cabo en la práctica”, lo que indica la necesidad de incorporar mecanismos que promuevan las prácticas de participación de las mujeres en las cooperativas. Por ejemplo, se sugiere la necesidad de tener cambios en los estatutos de las cooperativas, con artículos que pueden definir un mínimo de participación y de mujeres en la dirección. Al mismo tiempo, las mujeres comentaron que aunque hay acciones de género, “podría haber más”, ya que las actividades se llevan a cabo “solo en eventos externos” a la cooperativa. Dos mujeres mencionan no tener tiempo para capacitarse y que las cooperativas “tienen espacios de trabajo, pero no ayudan”.



La mayoría de las mujeres (57%) indica que han sido invitadas a revertir parcial o totalmente las dificultades en la participación de las mujeres en su cooperativa, mientras que el 30% dice que no y el 13% indica que su cooperativa no tiene dificultades. Aquellas que dicen no ser invitadas son en su mayoría mayores de 40 años (38 mujeres, 75%).

Entre los factores que afectan la participación de las mujeres, se menciona la necesidad de acciones para alentar la participación; motivación para generar iniciativa y empoderar a las mujeres; capacitación y desarrollo de capacidades; creación y espacios de inclusión y diálogo con mujeres en la cooperativa; recursos financieros para acciones de mujeres; guarderías para garantizar el cuidado de los niños; transporte para participar de las actividades de la cooperativa; división de las tareas del hogar para que tengan más tiempo para participar en la cooperativa; acciones en las cooperativas que motiven la participación de las mujeres; políticas públicas dirigidas a las mujeres; mayor difusión de las actividades de la cooperativa entre las mujeres y, por último, horarios de actividades más accesibles a los horarios de disponibilidad de las mujeres.

Creemos que las acciones e iniciativas de las cooperativas impactan sobre el empoderamiento femenino, como muestra el estudio de Vedana (2020) hecho en una cooperativa agroindustrial en la región oeste del Paraná, Brasil. La investigación aplicó un cuestionario adaptado del *Women's Empowerment in Agriculture Index* (WEAI), para 150 parejas (300 personas), divididas en dos grupos, uno para mujeres que participan en un Programa de la cooperativa para liderazgo femenino y un grupo que no participa. Los resultados indicaron que las mujeres encuestadas están empoderadas, ya que cumplen con la adecuación en más del 80% de los indicadores ponderados; sin embargo, la puntuación de las mujeres en el grupo que participa del Programa es más alta que la del grupo que no participa. Los resultados sugieren que la iniciativa de formación y capacitación de la cooperativa para las mujeres contribuye a la creación de condiciones favorables para una mayor participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones relacionadas con la agricultura.

En grande medida nuestra reflexión acerca de los resultados de la investigación hecha sobre la participación de las mujeres en las cooperativas cree ser necesarias la creación y promoción de acciones y políticas públicas gubernamentales. Así, los resultados de nuestra investigación coinciden con la investigación de la OIT (2016:21), donde la mayoría (88%) de los entrevistados afirmó que el Estado tiene un papel importante para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en toda la sociedad y en la formulación de políticas que apoyen a las cooperativas. 85% de los entre-

vistados considera que “ayudar a las mujeres emprendedoras” debe ser una de las prioridades de los gobiernos. En la misma investigación de la OIT las encuestadas recomendaran que los gobiernos adopten prácticas equitativas que propicien el desarrollo cooperativo y pueda legitimar el modelo cooperativo, enfatizando las siguientes prácticas: i) revisar, enmendar o idear leyes en materia cooperativa, que permitan preservar la existencia de las cooperativas y el control por parte de sus socios y que faciliten el acceso a las mujeres (por ejemplo, que reduzcan el costo de registrar la propiedad de la tierra); ii) mejorar la prestación de servicios a las cooperativas en el plano local mediante el empleo de expertos en cooperativas; iii) ayudar a las cooperativas a afrontar los cambios y la competencia impuestos por la economía de mercado, el proceso de globalización, y los cambios tecnológicos; iv) reconocer la legitimidad del modelo de empresa cooperativa (por ejemplo, incluir el modelo cooperativo en los planes de estudio y los programas de formación empresarial); v) asegurar inversiones en cooperativas; vi) colaborar con la recolección de datos estadísticos que se proyecten en las políticas y programas gubernamentales, el sector privado y el propio movimiento cooperativo y, por último, vii) asociarse a las cooperativas para promover el trabajo de intercambios de mejores prácticas y las lecciones extraídas (idem:21).

CONSIDERACIONES FINALES

Los resultados encontrados a partir de la percepción de las mujeres sobre los obstáculos en la participación de las mismas mujeres en la vida cotidiana de las cooperativas y las formas de revertirlos puede resultar en acciones más efectivas para promover la participación, tanto a través de las acciones de las cooperativas como a través de acciones y políticas públicas gobernaméntales, de manera que las cooperativas puedan funcionar como espacios de fomento del cambio cultural sobre la división sexual del trabajo (CUDECOOP, 2017).

En las conversaciones realizadas con las mujeres en el momento de aplicación de las encuestas se descubrió que la mayoría tiene contacto con la cooperativa a través de la relación más directa del esposo. Sin embargo, no hubo una pregunta específica en la encuesta que capturara esta situación, así como sus limitaciones e influencias en la participación de las mujeres. En este sentido, sería importante tener una pregunta más objetiva sobre ¿qué miembros (hijo/a; esposa; esposo) de la familia están asociados con la cooperativa? ¿Cómo se siente [la mujer] acerca de los asociados? ¿Estar efectivamente asociado [o no] interfiere en su participación [de las mujeres]? Teniendo en cuenta que muchas mujeres hoy en día son jefas de hogar, las investigaciones

también deben incluir preguntas sobre el estado civil de las mujeres y su vínculo con las cooperativas.

Al mismo tiempo, el cuestionario aplicado no capturó la participación de las mujeres en el producto / servicio que son intercambiados entre la familia y la cooperativa; por ejemplo, el tiempo que dedica a la producción de frutas, verduras y hortalizas y a los productos que entregan a la cooperativa. A menudo, consciente o inconscientemente, autoritarias o participativas, las familias organizan un trabajo productivo y trabajan con la cooperativa, y determina el miembro de la familia que está registrado en la cooperativa, donde en la mayoría de las situaciones seguí siendo el hombre, mismo que las mujeres trabajen conjuntamente, o mismo más que los hombres en la producción y procesamiento en los productos comercializados en la cooperativa. Dada la realidad sexista de la sociedad, la cooperativa acaba siendo un espacio más masculino, por lo que en su mayoría son los asociados son hombres. A partir de los datos no es posible identificar cómo se organiza la pareja en relación con la cooperativa, quién forma parte de la cooperativa, quién participa en las negociaciones directas con la cooperativa, lo que ciertamente tiene implicaciones para la participación de las mujeres en la cooperativa. Estas reflexiones surgen porque cuando se les preguntó acerca de la relación con la cooperativa, muchas mujeres comentaron estar en pareja y que el esposo era el cooperado, afirmando que no sabrían cómo responder el cuestionario.

Se entiende que las mujeres participan en la cooperativa, pero que la percepción de esta participación ocurre, o se refuerza, en el momento en que participan más activamente en la producción del producto o servicio que se negocia con la cooperativa, ya sea financiamiento, crédito, productos alimenticios o al participar en las actividades de la cooperativa, ya sea en consejos, comité directivo, eventos, etc. Los resultados de la encuesta también señalan la necesidad de capacitación y acceso a la capacitación, basada en cursos de gestión para mujeres, situaciones también presentes en otras investigaciones mencionadas en este artículo.

La investigación del Cudecoop (2017) señala que los espacios de dirección son terrenos gobernados por varones y que se les hace difícil atravesar la barrera ya que ellos no quieren asumir tareas naturalizadas para mujeres, siendo necesario un cambio cultural en las cooperativas. En este sentido, una posibilidad que se presenta es garantizar una ley de cupo de género en las cooperativas, para colaborar en un intento de superación de la inequidad dentro de los espacios de decisión; “pero el cambio es más profundo y a nivel de la cultura general” (ídem: 11).

Los datos de nuestra investigación muestran que hay poca participación de mujeres jóvenes en los comités y consejos directivos, lo que representar ser

un problema para reemplazar al personal femenino de las cooperativas, con vistas a ocupar funciones a largo plazo. Las mujeres mencionaron propuestas que pueden contribuir a esta tarea e involucrar a segmentos más jóvenes, lo que implica capacitación y motivación, creación de instrumentos legales en las reglas operativas de la cooperativa que contribuyan a la participación de mujeres, guarderías y condiciones que faciliten la movilidad para actividades cooperativas, entre otras sugerencias.

La presente investigación acabó generando datos importantes en el debate sobre las limitaciones encontradas en la participación de las mujeres en las cooperativas, que pueden generar nuevas demandas; por ejemplo, la posibilidad de pensar la realidad de la región del Mercosur, dentro del alcance del grupo de género del REAF Mercosur. Es, sin duda, una oportunidad para pensar la participación de las mujeres en las cooperativas y estimular la generación de acciones públicas y políticas públicas más precisas en la promoción del empoderamiento femenino en las actividades directivas de las cooperativas.



Notas

¹ La investigación contó con apoyo de la Chamada Universal MCTI / CNPq nº 01/2016; Chamada PRPPG / UNILA nº 110/2018 y Chamada PRPPG / UNILA nº 137/2018.

² Un agradecimiento especial a los estudiantes de la Unila que fueron tan dedicados a la recolección de datos, sin los cuales los siguientes análisis no habrían sido posibles. También se destaca el apoyo de Unicafe y Reaf Mercosur en el diálogo sobre las adaptaciones realizadas al cuestionario Cudecoop, en especial Geise Assis Mascarenhas, Lautaro Viscay y Maíra Figueira, quienes desde el intercambio de ideas contribuyeron fuertemente a la investigación.

³ Un informe con todos los datos de la investigación se encuentra disponible en el sitio de la Organización de las Naciones Unidas para Alimentación e Agricultura (FAO): <https://bit.ly/3eZWSzM>. Acceso en: 22 feb. 2020.

⁴ El Sistema Cooperativo Cresol nació en Francisco Beltrão, en el suroeste de Paraná, Brasil, donde también está instalada la sede de Central Cresol, hace más de dos décadas. Hoy se destaca como una de las principales cooperativas de crédito en Brasil, con más de 200 mil familias cooperativas en diez estados brasileños con expansión a nuevas áreas (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Rondônia, São Paulo, Río de Janeiro y Amazonas). Informaciones disponibles en: <https://bit.ly/3eZBcDT>. Acceso en: 22 feb. 2020

Referências Bibliográficas

BRUNO, R.; WESZ JÚNIOR, V.; BORDALO, C. A.; AQUINO, S. L.; JALIL, L. Razões da participação das mulheres rurais em grupos produtivos. IN: NEVES, D. P.; MEDEIROS, L. S.; (orgs). *Mulheres camponesas: trabalho produtivo e*

engajamentos políticos. Niterói: Alternativa, 2013. p. 217-236

BUENO, V. K.; KNUPPEL, M. A. C. A participação da mulher no cooperativismo: um estudo a partir de pesquisas em relação à temática. Publicado em 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2Wc3xye>. Acceso en: 20 feb. 2020.

CARRETERO, M. J.; AVELLO, G. La participación de las mujeres en las cooperativas agrarias Estudio de diagnóstico y análisis acerca de las barreras para la participación de las mujeres en los órganos de gestión de las cooperativas del sector agroalimentario. Espanha: Fundación Mujeres, 2011. Disponible en: <https://bit.ly/2xYUeKf>.

CONFEDERAÇÃO URUGUAYA DE ENTIDADES COOPERATIVAS (CUDECOOP). Análisis e interpretação de la encuesta realizada en el Encuentro Nacional de Mujeres Cooperativistas, 21 octubre de 2017.

DUGUID, F.; WEBER, N. Gender equality and women's empowerment in co-operatives - a literature review. Bélgica: International Co-operative Alliance (ICA), 2016.

GRADE, M. S.; BASSO, D. O cooperativismo enquanto instituição para o enfrentamento à desigualdade de gênero no meio rural. *Revista Orbis Latina*, v.9, n. 1, Foz do Iguaçu/PR (Brasil), Janeiro – Junho de 2019. p. 157-171. Disponível no website <https://bit.ly/2SiltpY>. Acceso en: 20 feb. 2020.

JALIL, L. M. As Flores e os Frutos da luta: O significado da organização e da participação política para as Mulheres Trabalhadoras Rurais. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, CPDA. Seropédica: UFRRJ, 2013.

MAYO, Ed. Breve historia de la cooperación y la mutualidad. Co-operatives UK, Manchester, 2017.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Avanzar hacia la igualdad: el camino cooperativo Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2016.

REUNION ESPECIALIZADA SOBRE
AGRICULTURA FAMILIAR (REAF)

Mercosur: una década de coproducción de políticas públicas entre el estado y la sociedad civil. 2016. Disponible en formato electrónico pdf: <https://bit.ly/3cTCkHx>.

SAGGIN, A.; ALVES, A. F. Participação das mulheres cooperativistas do Paraná em movimentos sociais, político e econômicos. *Revista Orbis Latina*, vol.9, n° 1, Foz do Iguaçu/ PR (Brasil), Janeiro – Junho de 2019. p.27 -42. Disponible en: <https://bit.ly/3eTuvDo>.

SCHINCARIOL MCMURTRY, L. & MCMURTRY, J., 2015. *Advancing gender equality: The co-operative way*, Geneva, Switzerland: International Labour Organization. Disponible en: <https://bit.ly/2W6aqRH>.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Revista Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p.71-99, jul./dez. 1995. Disponible en: <https://bit.ly/3aP8Ngy>.

SOUZA, J. O.; DE MARCH, Kety Carla. Belas, recatadas e do lar?: empoderamento das mulheres no cooperativismo. Publicado en 2018. <https://bit.ly/2yVejRO>.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 175 p. 1987.

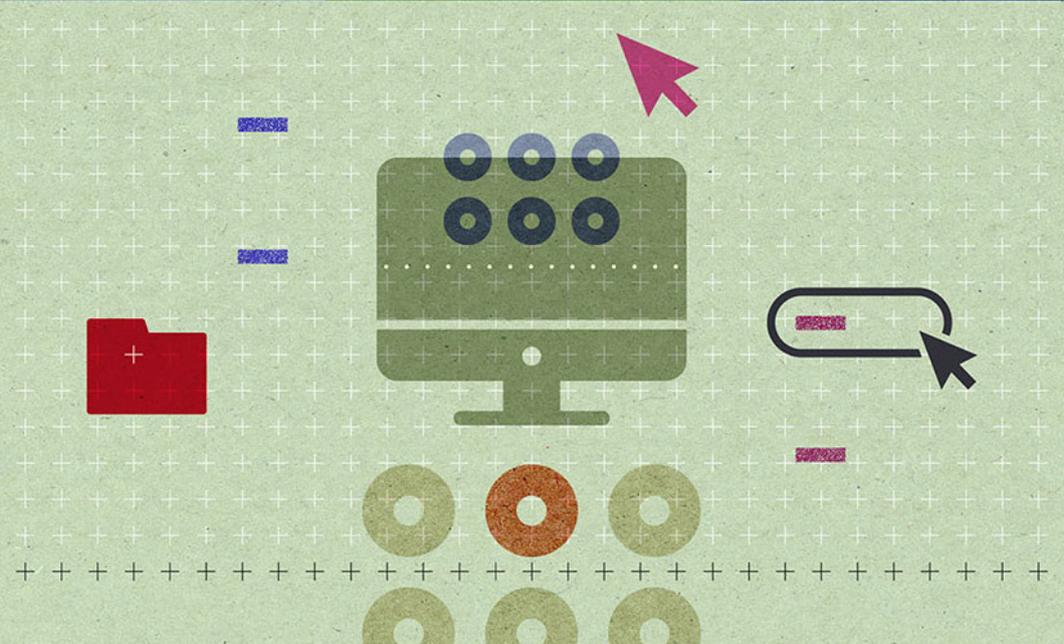
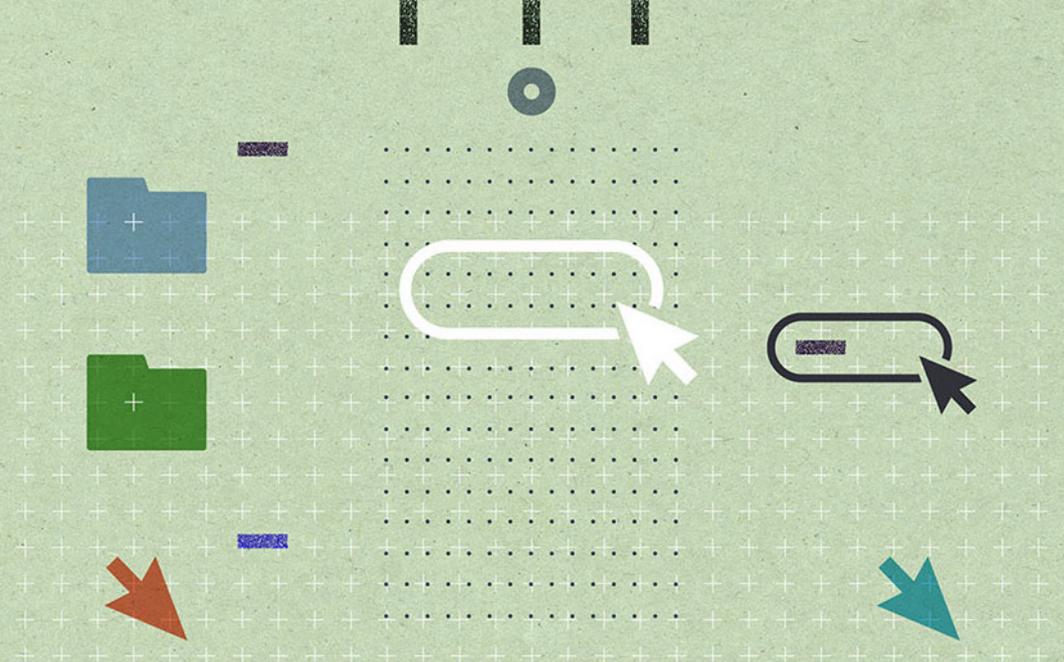
UNIÃO DE COOPERATIVAS DE AGRICULTURA Y ECONOMÍA FAMILIAR Y SOLIDARIDAD (UNICAFES). Histórico. Disponible en: <https://bit.ly/2SxqD1B>.

VEDANA, R. Empoderamento feminino na agricultura: um estudo de caso na Lar Cooperativa Agroindustrial (Paraná). 2020, 89 p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2020.

VOLLES, A.; BONA, A. N. Cooperativas de crédito rural: a inserção das mulheres nos conselhos. Publicado en 2016. Disponível em: <https://bit.ly/35cI3Wl>.

ZIMMERMANN, S. A.; GARCIAS, M.; BASSO, D. Participação das mulheres em espaços cooperativos. 57° Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 21 a 25 de julho de 2019. Anais Eletrônicos - ISBN: 978-85-98571-18-8. Disponible en: <https://bit.ly/3fowRAR>.





Gobierno abierto: análisis de websites de datos abiertos gubernamentales en Argentina, Brasil y Paraguay

Open government: Analysis of open data government websites in Argentina, Brazil and Paraguay

María Alejandra Nicolás* | Claudia Kelly Mamani Catachura**

Resumen

La problemática indaga sobre la capacidad que los gobiernos poseen para poner en práctica "Políticas y Directrices de Datos Abiertos" en la administración pública federal. El objetivo general es analizar los websites de datos abiertos de los gobiernos federales de Argentina, Brasil y Paraguay. Los específicos: i) sistematizar las directrices, principios y planes nacionales de datos abiertos de los países citados; ii) realizar un análisis de contenido de los websites nacionales de datos abiertos a partir de algunas dimensiones: formato de datos abiertos, navegabilidad, información, participación, entre otras; iii) analizar una muestra de *datasets* (banco de datos) con el objetivo de verificar la usabilidad de los mismos. Los resultados apuntan que Brasil viabiliza un portal de datos abiertos y bancos de datos en consonancia con la legislación federal, además los datos arrojaron que los *datasets* de este país se encuentran en mejores condiciones de usabilidad y proceso para los usuarios.

Palabras claves: gobierno abierto, datos abiertos, websites gubernamentales, transparencia gubernamental.

Abstract

The problematic questions about the ability of the government to implement "Open data policies and guidelines" in the field of federal public administration, in order to provide transparency and technological innovations. The general objective is to analyze the open data websites of the federal governments of Argentina, Brazil and Paraguay. Specific objectives: i) systematize the national guidelines, principles and open data plans of the countries mentioned; ii) conduct a content analysis of national open data websites with these dimensions: open data format, navigability, information, participation, among others; iii) analyze a sample of datasets (database) in order to verify their usability. The results indicate that Brazil makes possible an open data portal and datasets in line with federal legislation, and the data showed that the datasets of this country are in better conditions of usability and process for users.

Keywords: open government, open data, government websites, government transparency.

* Docente del área de Administración Pública y Políticas Públicas y del master en Desarrollo y Políticas Públicas de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Brasil. Integrante del grupo de Investigación "Centro de Pesquisa Econômicas e Aplicadas" (CEPECON) de la UNILA. <https://orcid.org/0000-0002-6157-6762>. E-mail: maria.nicolas@unila.edu.br

** Bolsista de Iniciação Científica (IC) de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Integrante del grupo de Investigación "Centro de Pesquisa Econômicas e Aplicadas" (CEPECON) de la UNILA. <https://orcid.org/0000-0003-0709-0793>. E-mail: ckm.catachura.2017@aluno.unila.edu.br

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmv.1.013>

INTRODUCCIÓN

Las discusiones sobre el “gobierno abierto” se remontan a la década de 1950 en Estados Unidos, cuando en el Congreso de ese país se discutía la creación de una ley de información pública (YU, ROBINSON, 2012). Cabe recordar que en la época y, especialmente, en la literatura de la administración pública de EUA, el énfasis recaía en estudios que aportasen procedimientos para mejorar el funcionamiento de las políticas públicas del gobierno (Marques, 2013). Recientemente, el concepto de “gobierno abierto” ganó destaque por discutir el papel del Estado en la provisión de acciones destinadas a la transparencia pública, la rendición de cuentas (*accountability*), la gestión pública participativa, así como, la innovación tecnológica en la gestión administrativa. Aunque, los términos de “gobierno abierto” y “datos gubernamentales abiertos” pueden ser entendidos como sinónimos, cabe aclarar que se entiende por gobierno abierto (*open government*), por un lado, el uso de “datos abiertos”, es decir, datos gubernamentales que son accesibles a los ciudadanos a través de Internet y, por otro, las acciones diversas que posibilitan más transparencia del gobierno y, en última instancia, más participación de la sociedad civil. Es decir, el concepto de “gobierno abierto” es más amplio que sólo la disponibilidad de datos y se concretiza, en la medida en que, hay un compromiso por parte de los gobiernos (sea viabilizado por directrices o políticas) de ofrecer datos abiertos de calidad (ARAUJO ET AL., 2012).

Esos criterios apuntan a la idea de que el acceso a la información gubernamental por parte de los ciudadanos es fundamental para mejorar la democracia. Por lo tanto, se busca que los datos generados y proporcionados por los gobiernos sean accesibles a la población. Los datos de los gobiernos deben cumplir una serie de requisitos para ser considerados abiertos. En última instancia, el objetivo es viabilizar datos que sean de utilidad, es decir, que puedan ser analizados, comparados y procesados por los ciudadanos.

El debate sobre el “gobierno abierto” ha sido incrementado por las discusiones generadas en el marco de una organización internacional, llamada “*Open Government Partnership*”. La iniciativa fue creada en 2011 y contó con ocho países fundadores, entre ellos Brasil y hoy cuenta con 70 países miembros. En su fundación se aprobó la Declaración de Gobierno Abierto y el compromiso de elaborar planes de acción nacionales que garanticen compromisos concretos para promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza.

El objetivo de esta investigación es analizar los portales de datos abiertos de los gobiernos nacionales de Argentina, Brasil y Paraguay. Interesa descubrir de qué forma las directrices sobre “gobierno abierto” y “datos abiertos” son puestas en práctica por parte de los gobiernos. Para ello, fueron sistematizadas las leyes y planos de datos abiertos de los países, así como, fue realizado un análisis de contenido de los websites de datos abiertos de los ejecutivos nacionales y de una muestra de quince “*datasets*” (banco de datos) del área de finanzas disponibles en los portales de los países.

La elección de los países examinados – Argentina, Brasil y Paraguay – se justifica por la necesidad de limitar nuestro objeto de estudio y, especialmente, por nuestro interés en contrastar el avance en la disponibilidad de datos abiertos públicos por países que geográficamente hacen frontera, poseen características institucionales similares, tales como sistemas presidencialistas con instrumentos de intervención del ejecutivo en la producción legislativa, así como, sistemas bicamerales. Cabe destacar, en este punto, las iniciativas pioneras de Brasil en lo que se refiere a la política de datos abiertos a nivel federal, con la participación como fundador y estado miembro en la “*Open Government Partnership*”. Según el Índice Global de Datos Abiertos (*Global Open Data Index*) realizado por la organización *Open Knowledge Network* del año de 2017, Brasil ocupa el 8° lugar, siendo el primero de América Latina, sin duda una posición de destaque en un total de 94 países. Argentina ocupa la 17° posición y Paraguay la 37° posición¹.

GOBIERNO ABIERTO Y DATOS GUBERNAMENTALES ABIERTOS

Aunque los conceptos de “gobierno abierto” y “datos gubernamentales abiertos” puedan ser utilizados como sinónimos, el primero es más amplio, pues implica la disponibilidad de informaciones públicas en cualquier formato, o sea, no necesariamente por medio de la Internet. El concepto está relacionado con otras características de un gobierno, tal como la transparencia pública y la rendición de cuentas de actos gubernamentales (Araujo et al. 2012). El segundo, se refiere, específicamente, a la disponibilidad por medio de la Internet, de datos gubernamentales de dominio público. Es decir, según la Fundación del Conocimiento Abierto (*Open Knowledge Foundation-OKF*²), los datos son abiertos cuando cualquier persona puede libremente usarlos, reutilizarlos y redistribuirlos. Los ciudadanos pueden producir nuevas informaciones o aplicaciones de utilidad para la colectividad. Por lo tanto, se busca que los datos generados y proporcionados por los gobiernos sean accesibles a la población. Pero es necesario aclarar, en qué sentido se consideran abiertos los datos:

“[...] 1. Los datos deben estar completos: los datos públicos no deben estar sujetos a privacidad u otras limitaciones. Además deben estar electrónicamente almacenados. 2. Los datos deben ser primarios: Disponibilidad de la fuente primaria, sin procesamientos y sin formas agregadas. 3. Los datos deben ser oportunos: Ello para preservar su valor. 4. Los datos deben ser accesibles: La disponibilidad debe ser lo más amplia posible para los usuarios e para propósitos diversos. 5. Los datos deben poder ser procesados: Deben estar razonablemente estructurados para permitir su automatización por diversas herramientas. 6. Acceso indiscriminado: Disponibilidad para cualquier usuario, sin necesidad de su registro. 7 El formato de los datos debe ser no-propietario: Deben estar disponibles en un formato donde nadie deba tener la exclusividad de su control. 8. Los datos deben estar libre de licencias; No deben estar sujetos a copyright, patente o regulaciones secretas. Una razonable privacidad, seguridad y sin restricciones puede ser aplicada por el gobierno u otros estamentos” (Naser e Concha, 2011, p. 14).

En lo que se refiere a las potencialidades y limitaciones del “gobierno abierto”, se destaca en el primer aspecto, que el acceso a los “datos gubernamentales” contribuye a una gestión pública más participativa, así como, al control social por parte de los ciudadanos. El uso de Internet por los gobiernos se refiere a un proceso que, en teoría, apunta a la publicidad de la gestión y la transparencia de las acciones del gobierno. El impacto de este proceso puede empoderar a los ciudadanos, en la medida en que, éstos podrían ejercer una ciudadanía más activa dotados del acceso a la información pública de calidad. Además, cabe destacar que las potencialidades también pueden estar orientadas a la creación de nuevas herramientas o aplicaciones de datos de gobierno, o sea, mecanismos que apunten a la innovación en la gestión pública. Como señalan Vaz et al. (2010), los servicios pueden ser generados a través de asociaciones público-privadas que permitan que cualquier persona pueda procesar los datos y crear contenido a partir de la reutilización de los mismos.

Por otro lado, Janssen et al. (2014) señalan que las limitaciones o barreras se relacionan con cuatro categorías: 1. *Institucionales*: impedimentos referidos con el suministro de datos desde el punto de vista de los proveedores del servicio, como por ejemplo, en lo que se refiere a la falta de políticas uniformes de divulgación de datos en las diversas esferas gubernamentales (federal, provincial y municipal); 2. *Complejidad del uso*: complejidad en la utilización de datos abiertos por parte de los usuarios, tales como, la falta de acceso a datos, la falta de habilidad técnica para la manipulación de los mismos, así como, la inexistencia de información sobre el significado de cada dato; 3. *Participación*: uso y acceso a los datos por parte de los usuarios, tal como la necesidad de un registro antes de poder hacer el *download* de los datos; 4. *Calidad de la Información*: calidad de los datos proporcionados a los

usuarios, tales como, informaciones incompletas, datos obsoletos y no válidos, datos, entre otros; 5. *Técnicas*: barreras de orden tecnológica en el suministro de los datos, por ejemplo, ausencia de normas, falta de soporte para tornar los datos disponibles, falta de un software estándar para el procesamiento de los datos. En última instancia, las limitaciones o barreras convergen en desafíos que los Estados de las democracias contemporáneas enfrentan en la implementación de políticas y planos de datos abiertos gubernamentales.

METODOLOGÍA

La metodología consistió en tres momentos básicos. El primer momento se inició con el levantamiento bibliográfico y la revisión de literatura sobre “gobierno abierto” y “datos gubernamentales abiertos”. El segundo momento, versó sobre la recolección y análisis de las directrices, planos y leyes sobre datos abiertos en nivel federal de los tres países. La intención fue percibir en qué medida, esos países viabilizan en términos legales políticas sobre “gobierno abierto”. Luego, partimos hacia la investigación empírica. La naturaleza de la mencionada investigación consistió en un enfoque cualitativo y cuantitativo. El primer paso fue la construcción de una planilla de datos para realizar un análisis de contenido los tres portales de datos abiertos de los países (BARDIN, 1979)³. Para eso, fueron creadas cuatro dimensiones analíticas: navegabilidad, información, participación y datos abiertos. A su vez, cada dimensión incluyó de 6 a 12 variables. Cada una de las variables fue clasificada según tres criterios y pesos: i. Completo o satisfactorio: peso 2; ii. Incompleto o insatisfactorio: peso 1 y, iii. Inexistente: peso 0⁴. Las dimensiones y variables fueron elaboradas a partir del diálogo con la literatura de análisis de portales gubernamentales (Braga, 2007; Bragatto 2007; Ramos Torres; Nicolás, 2017):

Dimensión Navegabilidad: se refiere a los mecanismos que propician a los usuarios facilidad de utilización del website. Las variables definidas son: **mecanismos de búsqueda:** link especial para realizar búsquedas de informaciones; **mapa del portal:** es un índice o lista ordenada de la estructura del portal de datos abiertos, que con solo hacer clic conlleva al usuario a encontrar su área de interés; **página en otro idioma:** existencia de alguna herramienta de traducción al idioma inglés, portugués, lengua aborígen u otros idiomas, que traduzcan todo el conjunto de datos del portal; **link de vuelta para página principal visible:** “logotipo” o distintivo compuesto por letras e imágenes, que se encuentra de manera perma-

nente durante todo el proceso de navegación, con solo hacer clic conlleva al inicio del portal web, permitiendo así, realizar una nueva búsqueda; **accesibilidad:** mecanismos que contribuyen a una mejor visualización de los textos, imágenes, etc. tales como: aumentar y disminuir la fuente, imprimir, alto contraste, lenguaje de libras, entre otros; **estadística de navegación:** indicador que compila la cantidad de usuarios que accedieron al portal en la búsqueda de datos.

Dimensión de Información: son datos de asuntos referidos al objetivo principal del website, que permiten que el usuario pueda entender y formar su opinión sobre los datos propiciados por los gobiernos. Las variables son: **glosario:** términos y conceptos que corresponden al campo de estudio analítico de datos abiertos; **kit de datos abiertos:** conjunto de conceptos y términos que son explicados en detalle para entender y comprender lo que significa datos abiertos, cómo son construidos y cómo pueden ser utilizados. También se entiende como descripción de procesos relacionados a la elaboración, ejecución y monitoreo del PDA (Plano de Datos Abiertos); **equipo de trabajo/mantenedores:** personas técnicas, profesionales que desarrollan el portal de datos abiertos. Estos son los responsables por mantener el website en funcionamiento, dar soporte, asegurar la calidad de los datos publicados, puede ser el mismo autor del contenido de los datos u otras instituciones; **desarrolladores:** responsables por el desarrollo y construcción del website; **identificación de los desarrolladores:** en Paraguay el órgano desarrollador es la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs). Cuenta con el apoyo del “Programa Democracia y Gobernabilidad” (PDG) con fondo de la US Agency for International Development (USAID) y ejecutado por el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO). En Brasil corresponde al “Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”, por medio de la “Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação”. En Argentina es el “Ministerio de Modernización” y la “Jefatura de Gabinete de Ministros”; **marco legal:** conjunto de normas jurídicas vigentes que se dieron en el tiempo, sean leyes, decretos, resoluciones, que tienen relación a la política de Datos Abiertos y se encuentran disponibles en las websites; **CKANCKAN:** es un software de código abierto, que provee herramientas para publicar, compartir, encontrar y utilizar los datos; **filiación/adhesión a ONG de datos abiertos:** si el país adhiere a alguna organización de promoción de datos abiertos; **informar la ONG de adhesión:** Argentina: Open Government Partnership (OGP), Fundación del Conocimiento Abierto (Open Knowledge Foundation-OKF). Brasil adhiere a Open Government

Partnership (OGP), Fundación del Conocimiento Abierto (Open Knowledge Foundation-OKF), W3C (Consórcio World Wide Web) Escritorio en Brasil, Open Knowledge Brasil (OKBr), Open Society Foundations, Open Rights Group (ORG). Y Paraguay a Open Government Partnership (OGP), Fundación del Conocimiento Abierto (Open Knowledge Foundation-OKF), CEAMSO (Centro de Estudios Ambientales y Sociales), Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Paraguay); **monitoreo de datos abiertos:** herramienta que brinda información sobre la base de datos publicados: cronogramas de publicación. Es decir, que se realiza seguimiento y cumplimiento de la política de datos abiertos de los distintos órganos del Gobierno Federal; **manuales, cartillas, recomendaciones para trabajar con datos abiertos:** guía de información e instrucciones sobre la implementación de la política de datos abiertos; **preguntas frecuentes:** lista de preguntas y respuestas sobre datos abiertos.

Dimensión de participación: herramientas que permiten a comunicación entre los usuarios y el website, sea facilitando el diálogo, intercambio de informaciones o bien la posibilidad de los usuarios colaboraren con los desarrolladores del website. Las variables son: **sugiera datos:** los usuarios pueden sugerir datos abiertos en el portal y así, garantizar el derecho a la información; **contacto:** espacio informativo que responde a los medios que se debe recurrir en caso se tenga dificultad al ingresar a los datos; **búsquedas laborales:** corresponde a la oferta laboral del portal, en la búsqueda de especialistas en áreas afines a datos abiertos; **promoción de eventos:** espacio del portal que promueve el uso de datos abiertos por medio de concursos, *hackathons*, etc.; **apoyo de iniciativas de apertura de datos en las provincias/estados y municipios:** asistencia y colaboración que presta el gobierno federal a los gobiernos provinciales/estadales o municipales para implementar datos abiertos; **redes sociales:** comunidades virtuales, que proporcionan información y facilitan la interacción de datos abiertos. Los medios de comunicación más utilizados son el book, Twitter, etc.; **lista de discusión:** espacio virtual con un conjunto de direcciones electrónicas que se utilizan para enviar mensajes, intercambiar información, compartir conocimientos, etc.; **herramientas de colaboración:** herramientas comunicativas que permiten tener una interacción más dinámica y cercana, entre la comunidad y las instituciones técnicas, para que cualquier persona interesada tenga la posibilidad de participar y desarrollar, contribuyendo así con la política de datos abiertos. Tenemos por ejemplo el Google Groups.

Dimensión de datos abiertos: son los mecanismos de datos abiertos, aquí son ofrecidos los datos de los gobiernos conforme las temáticas que componen las políticas públicas de los gobiernos federales. Las variables son: **catálogo de datos:** disponibilidad del conjunto de datos por medio del “portal de datos abiertos”, el proceso de catalogación es orientado por la CKAN (*Comprehensive Knowledge Archive Network*), a través de manuales, etc.; **organizaciones:** ministerios, secretarías, autarquías o entidades de la administración pública que crean, gestionan y publican un conjunto de datos en formato abierto. Los usuarios pueden tener perfil diferente en la organización, sea para crear, editar y publicar, depende del nivel de autorización que tengan; **aplicativos:** herramientas producidas a partir de datos abiertos, se pueden instalar en equipos telefónicos u otros medios, son compartidos gratuitamente por el público en general. Permite a cualquier persona, investigar y monitorear el trabajo que realizan los órganos del estado; últimas actualizaciones: modificación del conjunto de datos, pueden ser diaria, mensual o anual; estos son generados, guardados y publicados por los organismos del gobierno; **descripción del dato:** mecanismos que permiten caracterizar el dato; **evaluar la expectativa do dato:** posibilidad de que los usuarios de datos abiertos puedan manifestar/evaluar los datos disponibles; **informaciones de metadatos:** definiciones de las organizaciones, suele manifestarse como “informaciones adicionales”, por ejemplo: la fuente, temas, autor, mantenedor, estado, cobertura geográfica, etc.; **publicar en redes sociales:** compartir los datos por las redes sociales como Facebook, Twitter, etc.; **estadísticas de datos abiertos:** representación cuantitativa sobre la totalidad del conjunto de datos, organizaciones, categorías, aplicaciones, etc.

A su vez, se realizó un análisis de los *datasets* con el objetivo de investigar sobre varios aspectos de la calidad de los bancos de datos públicos. Para construir las variables de análisis se tuvo como base las definiciones de “datos abiertos públicos”, así como, las exigencias sobre la disponibilidad de estos datos manifestados en sus legislaciones por los países. Para eso, en primer lugar, se realizó un análisis de contenido de los formatos de los datos y, luego, se realizó análisis de 15 *datasets* del área de hacienda y finanzas de los países. Cada una de las variables fue clasificada según tres criterios y pesos: i. Completo o satisfactorio: peso 2; ii. Incompleto o insatisfactorio: peso 1 y, iii. Inexistente: peso 0.

Las variables construidas para el análisis del formato de los *datasets* son: tema: asunto o materia que trata el *dataset*; nombre de *dataset*: título del *dataset*; etiqueta: palabras claves que corresponden a una temática específica

del *dataset*, que permite enlazar a todas las entradas que tiene la etiqueta, esto mejora la usabilidad y su navegabilidad; responsable/autor: responsable o autor es la persona natural y/o jurídica que tiene la obligación de publicar los datos públicos en el portal de datos abiertos; mantenedor: responsable del mantenimiento del *dataset* y prestar servicios técnicos del conjunto de datos; frecuencia de actualización periodicidad de la actualización de datos del *dataset*; formato: tipo o extensión del archivo electrónico documentado públicamente para su uso y lectura por medios digitales. Debe estar en formato abierto para su reuso, libre de patente, no propietario y libre de restricciones legales. Ejemplo: CSV, HTML, ZIP. El formato CSV es el recomendable; licencia: autorización bajo el cual se distribuye el contenido del *dataset*. Esta debe ser de libre acceso para cualquier persona en el uso y reuso de datos abiertos públicos emitidos por la fuente pública; calidad del recurso: indicador del portal de datos abiertos que designa la calidad del recurso por medio de las 5 estrellas de Tim Berners-Lee⁵, la cantidad de estrellas tiene un significado, como la calidad del formato, licencia abierta, datos estructurados, enlace a otros datos, etc.; fecha de actualización/última actualización: día, mes y año en que se renovaron o sufrieron cambios vigentes, los recursos; fecha de creación: fecha en que los datos fueron disponibles en el portal de datos abiertos; fuente de URL (descarga): la URL es la ubicación web por el cual se accede al recurso; fuente primaria: designación de la organización o entidad específica que provee los datos públicos en su forma bruta de información sin ser alteradas; pre visualización/campos del recurso: vista previa que muestra los espacios del recurso que permite tener una noción de lo que contiene, es una especie de esquema que describe los atributos del archivo; descripción del recurso: contenido del recurso y del *dataset*; actividad reciente: indica la actualización reciente del recurso que integra el *dataset*, junto a la cantidad de días transcurridos; size (tamaño) /volumen aproximado: peso de los archivos o recursos, es la cantidad de unidades de memoria que ocupa el disco, por ejemplo: los megabytes; state: estado o situación de actividad de funcionamiento en que se encuentra el recurso, por ejemplo: activo o desactivo.

Y, por último, con relación al análisis de los *datasets*, las dimensiones y variables construidas tomaron como base la metodología desarrollada por la *Open Knowledge Foundation*, que construyeron un Índice de Datos Abiertos (ODI) global para comparar países en términos de su capacidad de abrir datos a los ciudadanos, a los medios y a la sociedad civil. Las dimensiones creadas por la fundación son dos: usabilidad y proceso. La primera se refiere a la dificultad del uso del dato y la capacidad de transformación en información. Están incluidas las siguientes variables: 1. *Dataset* desactualizado;

2. Disponibilidad de Formato Abierto; 3. Dificultad de trabajar datos. La segunda dimensión indica la dificultad de acceder al dato y omisión o inadecuación de la licencia. Las variables utilizadas son: 1. Restricción de Acceso; 2. Download de la base completa indisponible; 3-Licencia no transparente⁶.

DIRECTRICES, LEYES Y PLANOS DE DATOS ABIERTOS EN ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY

En el caso de Argentina, el derecho de acceso a la información se infiere de los artículos 1, 33 y 38 de la Constitución Nacional de Argentina y se reconoce explícitamente en múltiples tratados internacionales de protección de los derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22.

El Decreto 1172/2003 “Acceso a la información Pública”, tiene como objetivo fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad civil. El derecho de acceso a la información Pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al tener la posibilidad de conocer el contenido de las decisiones.

La Resolución 538/2013 crea el “Programa de Sistema Nacional de Datos Públicos” (SINDAP), nace en virtud de adhesión a la organización “Alianza para el Gobierno Abierto” (OGP) desde el año 2012, entre los objetivos está el desarrollar y administrar el Portal de Datos Públicos; la publicación de los datos por ellos producidos o que se encuentren bajo su guarda; alentar el desarrollo de aplicaciones que permita el análisis, consumo y cruce de datos publicados en el Portal Nacional de Datos Públicos; promover la capacitación de los adherentes al Programa SINDAP, mediante programas de capacitación permanente, eventos, talleres, seminarios y encuentros; editar materiales formativos. Dentro de sus metas, se destaca promover la transparencia activa del gobierno y proveer servicios de excelencia.

El Decreto N°13/2015 de fecha 10 de diciembre, sustituye el artículo 1° de la Ley de Ministerios (texto ordenado por Decreto N°438/92) y sus modificatorias, crea el “Ministerio de Modernización”, con el propósito de implementar nuevas formas de gestión con el desarrollo de tecnologías de la administración pública central y descentralizada.

El Decreto 117/2016 del 12 de enero, “Plan de Apertura de Datos”, establece que los ministerios, secretarías y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional deberán diseñar un “Plan de Apertura de Datos”, contemplar un cronograma de publicación gradual de todos los datos producidos, almacenados o recopilados en medios digitales, cuya publicidad

no se encuentre excluida de las normas específicas. Tiene como objetivos: la disponibilidad de los datos públicos en condiciones adecuadas para su uso y reutilización es un catalizador para fortalecer el proceso democrático; para garantizar los datos públicos deben ser publicados en forma proactiva, completa y oportuna por los canales, medios, formatos y bajo licencias que mejor faciliten su ubicación, acceso, procesamiento, uso reutilización y redistribución.

La Resolución 0011/2016 del 07 de marzo del 2016 adhiere a la “Carta Internacional de Datos Abiertos”. La misma fue promovida por los líderes del grupo de Datos Abiertos de la “Alianza para el gobierno Abierto”, el gobierno de Canadá y la web Foundation, Omidyar Network⁷, OD4D⁸ y el gobierno de los Estados Unidos. Cuyo objetivo es dar mayor coherencia y establecer una mejor colaboración para el acuerdo en los principios, estándares y buenas prácticas que deben regir los datos abiertos en el mundo.

Por Resolución 87/2016 de fecha 23 de marzo, el Ministerio de Justicia crea el programa de “Justicia Abierta”, mantiene al ciudadano informado de los procesos judiciales y fortalece la transparencia e imparcialidad como órgano decisorio. Entre sus objetivos cabe mencionar: asesorar y asistir a la secretaría de justicia de planificación estratégica en las cuestiones relativas a la adopción de estándares de Gobierno Abierto; asistir a las secretarías de Justicia y de Planificación Estratégica en brindar asistencia técnica a los poderes judiciales provinciales y otras instituciones.

La Ley de Acceso a la Información Pública 27275/2016 de fecha 14 de septiembre, Derecho de Acceso a la Información Pública, salda la Ley 1172/2003, deuda que se tenía hasta ese entonces con la sociedad civil con respecto al acceso a la información. Su objeto es garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. La peculiaridad a diferencia del decreto 1172/2003, es que está más desarrollada haciendo énfasis a la disponibilidad de la información pública y la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública quien vela por el cumplimiento de los principios en el ámbito del ejecutivo.

En lo que respecta a la legislación de Brasil es relevante mencionar que antes de la elaboración del “Plan Nacional de Datos Abiertos”, una serie de normativas sentaron las bases de su posterior construcción. Entre estas, cabe mencionar que en el Título II, De los Derechos y Garantías Fundamentales, Capítulo I sobre los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos de la Constitución Federal, se menciona en su art.5 la transparencia y el acceso a la información de los actos públicos. Así como, se destacan, por un lado, la Ley Complementaria 101/2000 (Ley de Responsabilidad

Fiscal-LRF), tiene como objeto: la transparencia, control y fiscalización de la gestión fiscal. Posee como objetivo principal, la participación de las personas en Audiencias Públicas en la elaboración de leyes y directrices presupuestarias y su ejecución. Y, por otro lado, la Ley Complementaria 131/2009 (Ley de Transparencia), que modifica la Ley Complementaria N°101/2000, cuyo objetivo es proporcionar información pormenorizada sobre la ejecución presupuestaria y financiera de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios a las personas físicas o jurídicas por medio electrónico.

El Decreto S/N del 15 de septiembre del 2011, instituye el “Plano de Acción Nacional sobre Gobierno Abierto”. El objetivo es el acceso a la información y participación de la ciudadanía en procesos decisorios a través de la tecnología. Las directrices son: el aumento de la disponibilidad de informaciones acerca de las actividades gubernamentales, incluyendo datos sobre gastos y desempeño de las acciones y programas; fomento a la participación social en los procesos decisorios; estímulo al uso de nuevas tecnologías en la gestión y prestación de servicios públicos; incremento de los procesos de transparencia y de acceso a informaciones públicas y de la utilización de tecnologías que apoyen esos procesos; una de las metas es la prevención y el combate a la corrupción. También, se instituye el Comité Interministerial Gobierno Abierto - CIGA, alguna de las finalidades es, orientar la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación del Plano de Acción Nacional sobre Gobierno Abierto.

La Ley 12527/2011 (Ley de Acceso a la Información) de fecha 18 de noviembre, son observados por la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, con el fin de garantizar el acceso a la información, los órganos públicos del poder ejecutivo, legislativo, judicial y Ministerio público, autarquías, fundaciones públicas, empresas públicas. El objetivo es orientar los procedimientos para acceder a la información, es deber de las instituciones públicas promover información de interés colectivo y divulgar en la internet.

La Instrucción Normativa SLTI/MP-4/2012, instituye la “Infraestructura Nacional de Datos Abiertos-INDA”, como política, para garantizar y facilitar el acceso por los ciudadanos, sociedad civil y, en especial las diversas instancias del sector público a los datos e informaciones producidas o custodiadas por el Poder Ejecutivo federal. Algunos de los objetivos son: definir, estructurar y coordinar la Política de Datos Abiertos, establecer su modelo de funcionamiento; promover el ordenamiento en la generación, almacenamiento, acceso y compartimiento de datos para uso del Poder Ejecutivo federal y de la sociedad. El INDA coordina y capacita la política de datos abiertos para que la sociedad civil pueda participar en su implementación mediante el Portal Brasileiro de Datos Abiertos.

El Decreto N°8638/2016, instituye la Política de Gobierno Digital en el ámbito de los órganos y de las entidades de la Administración Pública Federal directa autárquica. Los principios se fundan en la simplicidad, transparencia, participación y control social. Las directrices normativas señalan que el autoservicio es la forma prioritaria de prestación de servicios públicos disponibles en medio digital; ofrecimiento de canales digitales de participación social en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas y de los servicios públicos disponibles en medio digital; disponibilidad de los datos en formato abierto; promoción del reúso. Se establece un Comité de Gobernanza Digital (CGD) constituidos por un representante de cada órgano quienes observan las proposiciones de las redes de conocimiento.

El Decreto N°8777/2016 instituye la política de Datos Abiertos del Poder Ejecutivo Federal, entre los objetivos establece, promover la publicación de datos contenidos en base de datos de órganos y entidades de la Administración Pública Federal directa, autárquica y fundacional sobre la forma de datos abiertos; mejorarla cultura de transparencia pública; permitir a los ciudadanos el acceso, de forma abierta, a los datos producidos o acumulados por el Poder Ejecutivo Federal, sobre los cuales no recaiga prohibición expresa de acceso; facilitar el intercambio de datos entre órganos y entidades de la Administración Pública Federal y las diferentes esferas de la federación; fomentar el control social y el desarrollo de nuevas tecnologías destinadas a la construcción de ambiente de gestión pública participativa y democrática y a la mejor oferta de servicios públicos para el ciudadano, entre otros. Este decreto es regido por los siguientes principios y directrices: completa e interoperabilidad de las bases de datos, las cuales deben ser disponibles en su forma primaria, con el mayor grado de granularidad (detalles) o referenciar bases primarias; actualización periódica de forma a garantizar la perennidad de los datos, entre otros.

En lo que respecta al Paraguay, como antecedentes, se puede mencionar en el art. 28 de la Constitución de 1992 el derecho a informarse por parte de la población. Ley N°4989/2013 que crea el marco de aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el sector Público y crea la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS). El fin de esta ley es dotar del Estado en el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación. El objetivo es facilitar el libre acceso de todos los habitantes del territorio nacional a la sociedad de la información y del conocimiento. Y también, masificar el gobierno electrónico como una política de Estado.

La Ley N°5.189/2014 sobre “Informaciones en el uso de los Recursos Públicos”, El objeto: transparencia de información de recursos públicos y remuneraciones del servidor público con el objetivo de: Difundir en portales electrónicos de internet todas las informaciones de fuente pública.

La Ley N°5.282/2014 de “Libre Acceso del Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”, reglamenta el art.28 de la Constitución de Paraguay. Tiene como objeto: Transparencia del Estado y el objetivo busca garantizar a todas las personas el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes.

El Decreto N°4064/2015 del 17 de septiembre, reglamenta la Ley N°5282/2014. Aborda como principios, el acceso a la información, transparencia y gratuidad. El art.17 del decreto expresa sobre el contenido y veracidad: es de responsabilidad de cada fuente pública el poner a disposición la información pública en su sitio web y la publicación de la información en el Portal Unificado de Información Pública, así como el contenido de su veracidad. Todas las fuentes públicas siguen los lineamientos y normativas técnicas dictadas por la SENATICs y el uso del portal es obligatorio. Existen algunas definiciones sobre datos abiertos públicos, licencia de datos abiertos públicos, formato electrónico, transparencia activa que hace mención a la actualización, accesibilidad, comprensión de la información pública. Como control fiscalizador la Secretaría Nacional de Anticorrupción (SENAC) monitorea el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa dentro de su competencia, verifica que las fuentes públicas cumplan con la obligación de poner a disposición del público la información mínima de la Ley N°5282/2014.

Luego de esta breve recopilación sobre las normativas que sentaron las bases para una política de datos abiertos, así como, específicamente, reglamentación sobre el asunto, a continuación son presentados los resultados de la investigación.

ANÁLISIS DE CONTENIDO DE LOS PORTALES DE DATOS ABIERTOS

En la Tabla 1 se presenta la dimensión de navegabilidad. Como puede ser verificado, los tres países disponen de “mecanismos de búsqueda”. Por otro lado, la variable “mapa de sitio”, apenas Brasil presenta esta herramienta. La variable de “disponibilidad de la página en otro idioma”, teniendo en cuenta el contexto multicultural que se caracteriza en cada territorio, apenas Paraguay presenta esta posibilidad. Con relación a la variable de “link de vuelta para

página principal visible”, tanto el portal de Paraguay cuanto de Brasil tienen de forma completa y funcionando esta herramienta. En la parte superior izquierda del portal se encuentran dos logotipos, el de una “lupa”, y la otra, su página web “Datos.gov.py”. De la misma forma, el país de Brasil, se encuentra visible en la parte superior izquierda del portal web, existe la imagen de un “cubo” y la página web de “datos.gov.br” al hacer clic de forma inmediata se torna a la página principal. Por último, el portal argentino presenta el link de regreso para la página principal, pero no tiene un logotipo propio del portal de datos, apenas el logotipo del “Ministerio de Modernización”, que cumple la misma función de regresar a la página principal; por tanto, limita su visibilidad al carecer de una patente propia del portal de datos abiertos. Ninguno de los portales posee estadísticas de navegación, dato que podría revelar cuantos usuarios utilizan estos mecanismos. El portal de Paraguay presenta la mayor cantidad de mecanismos en esta dimensión, seguido de Argentina y, por último Brasil.

Tabla 1: Dimensión de Navegabilidad de los portales de datos abiertos de Argentina, Brasil y Paraguay

Navegabilidad	Argentina	Brasil	Paraguay	Total
Mecanismos de búsqueda	2	2	2	6
Mapa del sitio	0	2	0	2
Página en otro idioma	0	0	2	2
Link de vuelta para página principal visible	1	2	2	5
Accesibilidad	0	1	0	1
Estadística de navegación	0	0	0	0
Total	3	7	6	16

Fuente: autoras (2018)

La tabla 2 presenta la dimensión de información. Como se observa, el portal paraguayo carece de “glosario”, mientras más términos se incorporen, en teoría esperase que mejor será su uso. La variable, “kit de datos abiertos”, en el caso de Brasil explicita su dirección en las instituciones y orienta a los gestores en su implementación. En Argentina se entiende que se dirige a cualquier persona, el contenido es más conciso y general en su información.

Los tres portales identifican el “equipo de trabajo/mantenedores”. En el caso de Paraguay se observó que en varios *datasets* de diferentes organizaciones, se especificaba como mantenedor el nombre de una misma persona, que en este caso era el técnico de SENATICS. Con respecto al “marco legal”, en el caso de Paraguay no tiene un espacio específico de su regulación,

solamente aparece de manera oculta, el decreto N°4064/2015 que reglamenta la ley N°5282/2014 de acceso a la información, que define datos abiertos, esta se centra en la información pública por medio de los portales web de los órganos públicos. En el caso de Argentina no se encuentra completo el espacio de legislación del portal, por lo que debería de actualizarse e incorporarse las legislaciones que contribuyen como la Ley N°27275/2016 de Acceso a la Información Pública, que es mucho más actualizada que el Decreto 1172/2003; y especifica con mayor claridad referente a “Transparencia Activa”, e involucra a que las organizaciones proporcionen en la página web la información pública y su reutilización. Brasil tiene una legislación bastante enriquecedora, además de la política de datos abiertos, se tiene el Decreto 8243/2014 que instituye la Política Nacional de Participación Social y el Decreto N°8638/2016 de la Política de Gobierno Digital.

Tabla 2: Dimensión de Información de los portales de datos abiertos de Argentina, Brasil y Paraguay

Información	Argentina	Brasil	Paraguay	Total
Glosario	2	2	0	4
Kit de datos abiertos	2	2	0	4
Equipo de trabajo/ mantenedores	2	2	2	6
Desarrolladores	1	2	2	5
Marco legal	2	2	0	4
CKAN (binaria)	0	0	0	0
Filiación/ adhesión a ONG de datos abiertos (binaria)	0	0	0	0
Monitoreo de datos abiertos	0	2	0	2
Manuales, cartillas, recomendaciones para trabajar con datos abiertos	1	2	1	4
Preguntas frecuentes	0	2	0	2
Total	10	15	5	30

Fuente: autoras (2018).

La CKAN es la plataforma de portal de datos de código abierto, ha sido diseñado por la *Open Knowledge Foundation*, fundación sin fines de lucro, tiene una amplia experiencia en la construcción de herramientas en torno al material abierto. Los tres países son desenvueltos por el desarrollador CKAN. Paraguay y Argentina no cuentan con alguna herramienta para “monitorear datos abiertos”, su inexistencia hace que no se tenga conocimiento sobre la cantidad de órganos o instituciones gubernamentales que se

están adhiriendo a la política. “El Manual, la cartilla y las recomendaciones” son instrucciones que van dirigiendo en la implementación; esto se considera necesario para que las organizaciones puedan seguir paso a paso y proporcionar la información. En el caso de Paraguay y Argentina, se deberían de acrecentar más de estos instrumentos. Paraguay y Argentina no disponen de mecanismo de “preguntas frecuentes”, en teoría permite ponerse en el lugar del usuario, realizar cuestiones probables y responder las respuestas. Se observa que Brasil posee el portal con mayor cantidad de mecanismos que ofrecen información detallada sobre la funcionalidad de los datos abiertos, seguido de Argentina y Paraguay.

La dimensión de participación puede ser observada en la tabla 3. La variable “sugiera datos” es una opción que permite que el ciudadano pueda requerir información que probablemente no se encuentre disponible en el portal por la organización. Apenas el website argentino no posee esta funcionalidad. La variable “contacto”, nos permite enlazarnos directamente con el administrador o responsable del órgano del portal de datos abiertos. Brasil tiene un espacio sobre contactos, que se pueden encontrar en “Informaciones Adicionales”, “Ouvidoria”, “Serviço de Informação ao Cidadão” (SIC) y “Participação na INDA”. Argentina cuenta con la opción “contacto”, apenas conlleva directamente al correo electrónico; Paraguay no tiene este espacio, por lo que su ausencia dificulta su acceso y su participación. La variable “promoción de eventos” permite una interacción entre el órgano público y el ciudadano, es el incentivo que se desenvuelve por medio de Hackathons, esta consiste en participar en eventos referidos a proyectos de software libre, cuya meta es desarrollar aplicaciones en base a las informaciones públicas disponibles, pueden ser aplicativos referente a la lucha contra la corrupción, etc. En el caso de Brasil se promueve constantemente y se premia a los ganadores, la convocatoria es publicitada en el portal de datos abiertos. En tanto, Paraguay y Argentina no tienen este espacio en su portal.

“Apoyo, iniciativa de apertura de Datos en los estados y municipios” es la asistencia que presta el gobierno a todo estado y municipio para la iniciación del proyecto de datos abiertos. Este link se encuentra disponible en el portal brasilero, y ausente en el portal de Argentina y Paraguay, por lo que hace dar cuenta cierta distancia entre el gobierno central sus estados y municipios, teniendo en cuenta la organización política y administrativa de cada país, federal o unitario; esto permite acercarse más a la realidad de cada país, trabajar de manera conjunta con el gobierno central, brindar apoyo técnico, pueden generarse convenios con otros entes no gubernamentales y la sociedad civil. La “lista de discusión” se encuentra disponible en el portal brasilero, y ausente en Argentina y Paraguay. “Las herramientas de

colaboración” cumplen una función comunicativa e interactiva y dinámica, entre la comunidad y las instituciones técnicas, por ejemplo, el Google Groups, Screw Turn Wiki, Annotador, Trac, etc. Brasil cuenta con este espacio, en tanto Paraguay y Argentina carecen de ello. Puede observarse que, nuevamente, el portal brasileño es el que cuenta con más herramientas pensadas para la comunicación e interacción con los usuarios, seguidos de Argentina y Paraguay.

Tabla 3: Dimensión de Participación de los portales de datos abiertos de Argentina, Brasil y Paraguay

Participación	Argentina	Brasil	Paraguay	Total
Sugiera datos	0	2	2	4
Contacto	1	2	0	3
Búsquedas laborales	2	0	0	2
Promoción de eventos	0	2	0	2
Apoyo de iniciativas de apertura de datos en los estados y municipios	0	2	0	2
Redes sociales	2	2	2	6
Lista de discusión	0	2	0	2
Herramientas de colaboración	0	2	0	2
Total	5	14	4	23

Fuente: autoras (2018).

La tabla 4 presenta la dimensión de Datos Abiertos. “Catálogo de Datos” refiere al conjunto de datos disponibles en el portal, orientado por la CKAN (Comprehensive Knowledge Archive Network). Las organizaciones cumplen el rol de proporcionar la información en el portal de datos conforme a los límites que establece la ley de acceso a la información. Estas se personifican a través de ministerios, secretarías, autarquías o entidades de la administración pública que crean, gestionan y publican un conjunto de datos en formato abierto. Los tres países cuentan con catálogos de datos.

Los “aplicativos” son herramientas producidos a partir de datos que se encuentran en el website gubernamental, se pueden instalar en equipos telefónicos u otros medios, son compartidos gratuitamente por el público en general. El portal argentino no tiene los aplicativos disponibles en su website. Las “últimas actualizaciones”, refiere a las últimas modificaciones que padece el conjunto de datos, pueden ser diarias, mensuales o anual; estos son generados, guardados y publicados por los organismos del gobierno; son identificadas como Flujo de Actividad o Actividad Reciente. El portal argentino

expresa las últimas actualizaciones, se manifiesta como Actividad Reciente, indica el lapso de tiempo de modificación; no se identificó el órgano o la persona responsable de actualizar el conjunto de datos, como establece la Resolución 538/2013 que crea el Programa del Sistema Nacional de Datos Públicos. Los websites de Brasil y Paraguay se expresan como Flujo de Actividades; con relación del responsable de su actualización, en Brasil es el mismo órgano público, con asistencia de la Secretaría de Logística y Tecnología de la Información del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión; y en Paraguay solamente la SENATICs. La variable “informaciones de metadatos”, consiste en las definiciones breves de las organizaciones, descripción de los recursos, esta se manifiesta con otro nombre dependiendo del portal del país, informaciones adicionales, nombre que caracteriza el Portal de Argentina, Brasil y Paraguay; se ubica en una tabla, y señalan, por ejemplo: la fuente, tema, autor, mantenedor, estado, cobertura geográfica, formato, licencia, fecha de creación, etc. La variable “Publicar en redes sociales”, el propio portal proporciona opciones para compartir, el facebook, twitter, etc. Solamente Brasil cuenta con ello; Argentina y Paraguay no presentan este medio de publicación.

Tabla 4: Dimensión de Datos Abiertos de los portales de datos abiertos de Argentina, Brasil y Paraguay

Datos Abiertos	Argentina	Brasil	Paraguay	Total
Catálogo de datos	2	2	2	6
Organizaciones	2	2	2	6
Aplicativos	0	2	2	4
Últimas actualizaciones	2	2	2	6
Descripción del dato	2	1	1	4
Evaluar la expectativa del dato	0	2	0	4
Informaciones metadatos	2	2	2	6
Publicar en redes sociales	0	2	0	2
Estadísticas de datos abiertos	0	0	2	2
Total	10	15	13	38

Fuente: autoras (2018).

“La estadística de datos abiertos” es un espacio del portal que realiza la representación cuantitativa sobre la totalidad del conjunto de datos, organizaciones, categorías, aplicaciones, etc. Por ejemplo, el portal paraguayo indica que tiene un total de 219 conjuntos de datos, 117 instituciones, 25

categorías o grupos y 14 aplicaciones con datos abiertos. Existen organizaciones que no tienen conjunto de datos, muestran “0”. Ej: Defensoría del Pueblo, Administración Nacional de Electricidad, etc. El portal argentino y brasilero no tienen este espacio estadístico, sin embargo, se encuentra disperso en los metadatos, por lo que se percibió, que el portal de Argentina manifiesta un total de 629 *datasets*, 13 temas y 19 organizaciones con datos. El portal de Brasil tiene un total 5.403 conjunto de datos; 119 organizaciones, de las cuales 14 órganos no publican información; 21 grupos y 27 aplicativos. Quien publica más *datasets* es el “Banco Central do Brasil”. Como se observa esta dimensión es la que posee más mecanismos en los tres portales, inclusive, con diferencia pequeña entre ellos, si comparado con las otras dimensiones. De todas formas, el portal brasileño lidera, nuevamente, con más herramientas.

Finalmente, la tabla 5 presenta los totales de todas las dimensiones.

Tabla 5: Totales de los análisis de contenido de los portales de datos abiertos de Argentina, Brasil y Paraguay

Dimensiones	Argentina	Brasil	Paraguay	Total
	N	N	N	N
Navegabilidad	3	7	6	16
Información	10	15	5	30
Participación	5	14	4	23
Datos abiertos	10	15	13	38
Total	28	51	28	107

Fuente: autoras (2018).

Como puede observarse Brasil presenta una cantidad superior de herramientas, totalizando casi el doble de funcionalidades que en los portales de Argentina y Paraguay, con la misma cantidad de herramientas. Es decir, el portal de datos abiertos de Brasil tiene a ser más explicativo para los usuarios con informaciones más detalladas, con condiciones más adecuadas para la navegación y más participativo.

ANÁLISIS DEL FORMATO DE LOS DATASETS

La tabla 6 presenta la relación de variables del formato de los *datasets* para los tres países. Es decir, la relación de herramientas disponibles para los usuarios que poseen el objetivo de orientar el uso y la reutilización de los *datasets*.

Tabla 6: Análisis de contenido de formatos de los *datasets* – Argentina, Brasil y Paraguay

Variable	Argentina	Brasil	Paraguay
Tema	2	1	1
Nombre del dataset	2	2	2
Etiqueta	2	2	2
Responsable/autor	2	2	1
Mantenedor	0	1	1
Frecuencia de actualización	2	2	1
Formato	2	2	1
Licencia	1	2	2
Calidad del recurso	0	0	1
Fecha de actualización/última actualización	2	2	1
Fecha de creación	2	2	2
Fuente de URL (descarga)	2	2	2
Fuente primaria	2	2	1
Pre visualización/campos del recurso	2	0	1
Descripción del recurso	1	2	1
Actividad reciente	2	2	2
Size (tamaño) /volumen aproximado	0	2	1
State	0	2	2
Media	1,44	1,66	1,38

Fuentes: autores (2018).

La variable “tema”, representa el área temática del *dataset*, puede ser: materia de economía, salud, educación. Argentina tiene un peso de (2) cuenta con tema en cada *dataset*. Por ejemplo, el tema se encuentra con una imagen de “monedas” que indica la materia de economía y finanzas. Por el contrario, Paraguay y Brasil presentan peso de (1), pues no se encuentra de forma visible junto a los otros metadatos. Cabe destacar que, en los tres portales, los *dataset* cuentan con nombre de identificación. La variable “etiqueta” se refiere a las palabras claves que corresponden a una temática específica del *dataset*, que permite enlazar a todas las entradas que tiene la etiqueta, esto mejora la usabilidad y su navegabilidad. Brasil, Argentina y Paraguay tienen un peso de (2).

Con relación a la variable “responsable o autor” es la persona natural y/o jurídica que tiene la responsabilidad adjudicada de publicar los datos en el

portal de datos abiertos. Brasil y Argentina tienen un peso de (2) cuentan con responsable y/o autor en cada *dataset*; por el contrario, Paraguay (1), solo se encontró un *dataset* del Ministerio de Hacienda que especifica el autor. Aquí, cabe destacar que, en el caso de Argentina, en la Resolución 538/2013 aparecen dos tipos de responsables: institucional y técnico; el primero, es la persona responsable quien publica el set de datos. Y el segundo, es la persona responsable de los aspectos técnicos. Además, agrega que la responsabilidad sobre la calidad, integridad y actualidad de los datos publicados es responsabilidad exclusiva de los adherentes que lo proporcionan, es decir, de la organización que publica los datos. El portal argentino indica el responsable en los metadatos, por ejemplo, en los *datasets* del Ministerio de Hacienda hace referencia a la Subsecretaría de Programación Macroeconómica, mas no especifica claramente si es responsable técnico o institucional.

En referenciade la variable “mantenedor”, Brasil y Paraguay tienen un peso (1), apenas algunas *datasets* poseen la identificación del mantenedor, inclusive con el correo electrónico para contacto. En el caso de Brasil, conforme la legislación, el responsable es el órgano público, por lo tanto, no sería necesario indicar un servidor responsable. La legislación brasilera por Decreto N°8777/2016 en el art.5; § 2º; I. - La creación y manutención de inventarios y catálogos corporativos de datos, lo cual corresponde a cada órgano o entidad de la administración pública federal. En el caso de Argentina, el peso es (0) no se encontró ninguna referencia sobre el mantenedor, de alguna forma se puede vincular al responsable técnico de la Resolución 538/2013. Por último, la legislación de Paraguay no hace mención del mantenedor.

La variable “frecuencia de actualización” establece la periodicidad de la actualización de datos. Argentina posee un peso (2), existe el metadato de forma eficiente. Brasil y Paraguay tienen un peso de (1) existe, pero en algunos *datasets*. En el caso de Argentina la Resolución 538/2013 señala que el adherente u órgano público debe estimar el tiempo para disponer una nueva versión de datos, el lapso temporal de actualización debe ser como mínimo trimestralmente. Los *datasets* del Ministerio de Hacienda de Argentina tienen una frecuencia de actualización diaria, mensual y trimestral.

La variable “formato” es el tipo o extensión del archivo electrónico documentado públicamente para su uso y lectura por medios digitales. Debe estar en formato abierto para su reuso, libre de patente, no propietario y libre de restricciones legales. Ejemplo: CSV, HTML, ZIP. El formato CSV es el recomendable, tiene las tres estrellas de Tim Berners-Lee que significa datos en formatos estructurados, no propietarios, que pueden ser utilizados sin pagar por un software; es lo mínimo que se necesita para abrir datos. Brasil

y Argentina tienen un peso de (2) los metadatos indican el tipo de formato de cada recurso en su gran mayoría están en formato CSV; por el contrario, Paraguay (1), los metadatos indican el tipo de formato, pero se encontró dificultades en la descarga, la mayoría está en formato HTML. La legislación argentina, en la Resolución 538/2013, art. 7 sobre formato abierto establece que el banco de datos sea no propietario, documentado públicamente, libre de patentes y de restricciones legal o económica en su uso.

La variable “Licencia” se refiere a la autorización bajo el cual se distribuye el contenido del dataset. Esta debe ser de libre acceso para cualquier persona en el uso y reúso de datos abiertos públicos emitidos por la fuente pública. Brasil y Paraguay tienen un peso de (2) los metadatos indican el tipo de licencia de cada recurso; Argentina (1), los metadatos en algunos casos hay especificación y en otros no se hace referencia al tipo de licencia. Pero esto no es óbice de que no se encuentren en libre licencia, ya que los tres países son dirigidos por la Open Knowledge International que desarrolló las primeras licencias específicas para datos abiertos, licencias Open Data Commons.

Con relación a la “calidad del recurso”, Paraguay tiene un peso de (1), los *datasets* indican la calidad del recurso; por el contrario, Argentina y Brasil (0) no presentan ningún indicador respecto a esta variable. Los metadatos del Portal de Paraguay expresan un indicador de la calidad del recurso por medio de las 5 estrellas de Tim Berners-Lee, mas es ineficaz, ya que existen una cantidad considerable de *datasets* que no indican la calidad del recurso, expresa, “sin clasificación del nivel de estrellas”.

La variable “fecha de actualización/última actualización”, Argentina y Brasil tienen un peso de (2), existe, los *datasets* indican la fecha actual; Paraguay (1), existe, pero es ineficaz, la última actualización aparece desde hace tres años. La legislación paraguaya en el Decreto N° 4064.15 en su art. 5 sobre Transparencia Activa: es obligación de las fuentes públicas de poner a disposición de cualquier persona la información pública en todo momento y que siempre esté actualizada, accesible y comprensible. La legislación Brasileña en el Decreto N° 8777/2016 art.5 § 2º III. - el cronograma de apertura de base de datos, su actualización y mejoría.

Con respecto a la “fecha de creación”, Paraguay, Argentina y Brasil (2) presentan la fecha de creación de los *datasets*. La variable “fuente de URL (descarga)”; Paraguay, Argentina y Brasil (2) presentan la fuente de URL en los metadatos. En el caso de Argentina y Brasil, se encuentra en los metadatos fuente. La legislación de Argentina, Resolución 538/2013 en el anexo II, define la URL como la ubicación web del set de datos, en el caso que este no fuera provisto como archivo sino como servicio web (webservice). La legislación paraguaya por Decreto N° 4064.15, art. 6. - Utilización de sitios web

oficiales. Regula que, todas las fuentes públicas deberán contar con sitios web que garanticen el acceso y la adecuada publicidad y difusión de la información pública. La Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs) es la que establece las guías de elaboración de los sitios web de todas las fuentes públicas, así como las funcionalidades de los mismos y los aspectos técnicos requeridos para el cumplimiento efectivo de la ley.

En relación a la variable “fuente primaria”, consiste en la designación de la organización o entidad específica que provee los datos públicos en su forma bruta de información sin ser alterada. Argentina tiene un peso de (2), los *datasets* indican la fuente primaria e inclusive hay link para la entidad; por el contrario, Paraguay y Brasil (1) señalan el órgano responsable, sin embargo, no especifica el área encargada de producir el dato.

La variable “previsualización/campos del recurso”, esta es la vista previa que muestra los espacios del recurso que permite tener una noción de lo que contiene, es una especie de esquema que describe los atributos del archivo. Argentina tiene un peso de (2); Paraguay (1), existe, pero presenta problemas en su descarga, lo cual dificulta su eficacia; por el contrario, Brasil (0) no presenta previsualización. La variable “descripción del recurso”, Brasil (2) presentan descripción del recurso de forma eficaz, Paraguay y Argentina tienen un peso de (1). La legislación argentina, por Resolución 538/2013, señala que la descripción del recurso es un texto corto que describe el contenido del set de datos. En la legislación brasilera Decreto 8.777/2016, art. 3 la política de datos abiertos del poder ejecutivo federal se rige por los principios III.- descripción de las bases de datos, con información suficiente para la comprensión de eventuales correcciones en cuanto a su calidad e integridad.

La variable “actividad reciente” indica la actualización reciente del recurso que integra el dataset, junto a la cantidad de días transcurridos. Argentina, Brasil y Paraguay tienen un peso de (2). Referente a la variable de “Size (tamaño) /volumen aproximado”, Argentina tiene un peso de (0), no existe el size o volumen aproximado del recurso; por el contrario, Paraguay, tiene un peso de (1), existe, mas no muestra eficacia, pues hay veces que no aparece el volumen. Y Brasil (2), existe el size y señala el peso del recurso. Y, por último, la variable “state”, término en inglés que significa estado o situación de actividad de funcionamiento en que se encuentra el recurso, por ejemplo: Activo o desactivo. Paraguay y Brasil tienen un peso de (2), presentan el “State” y se encuentran es estado activo. En el caso de Argentina tiene un peso de (0), no indica el estado del recurso.

Como puede observarse los tres países presentan un formato bastante similar de los *datasets*. Sin embargo, el formato de los bancos de datos de

Brasil (1,68) es más completo al presentar una cantidad de recursos mayor y más satisfactorios, por lo que la calidad de estos tiende a ser más completa para el usuario. De todas formas, como mencionado, Argentina y Paraguay presentan una media muy similar de recursos (1,44 y 1,38 respectivamente).

MUESTRA DE ANÁLISIS DE DATASET DEL ÁREA DE FINANZAS EN ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY

La tabla 7 presenta la relación de variables de análisis de contenido de 15 *datasets* del área de finanzas en los tres países. Fueron elegidos de forma aleatoria, teniendo en cuenta las últimas actualizaciones. Con relación a la dimensión de “usabilidad”, es decir, la dificultad del uso del dato y la capacidad de transformación en información. La variable de “Dataset Desactualizado”, refiere a la frecuencia de actualización, fecha de actualización que proporciona los metadatos con respecto a los *datasets*. Se tiene en cuenta la última fecha de actualización. Los *datasets* del Ministerio de Hacienda de Argentina se encuentran actualizados; en la fecha de actualización aparece “diario” y en otras la fecha exacta. Los *datasets* de Brasil todos se encuentran actualizados. Los *datasets* de Paraguay, se encuentran desactualizados en su gran mayoría, la última fecha de actualización figura del 2015, 2016 y 2017. Con relación a la variable de “Indisponibilidad de Formato Abierto”, es necesario aclarar que, la disponibilidad de formato abierto implica que el archivo se encuentre en formato no propietario, documentado públicamente, libre de patentes y de restricción legal o económica en uso. Por ejemplo: formatos no propietarios están en CSV, HTML, ZIP, JSON; y los propietarios en XLS, PDF, etc. Los *datasets* de Paraguay, Argentina y Brasil presentan formato no propietario. La mayoría de los formatos de Paraguay se encuentran en HTML. En el caso de Brasil y Argentina en formato CSV. Y, por último, la variable de “Dificultad de trabajar tatos” hay que especificar que, trabajar adecuadamente con los datos implica mayor claridad en los metadatos, facilitando así, el uso de la base de datos por el usuario. Aun, teniendo licencia pública debe ser disponible de forma más clara, junto a los datos. Tener pocos metadatos dificulta al usuario. Los metadatos de los tres países presentan problemas, no se especifican algunos metadatos como: tipo de licencia, mantenedor, último cambio, en caso de Argentina; el caso de Paraguay los datos están desactualizados, no hay uniformidad de los *datasets* en cuanto a su descripción, no se señala el dato que corresponde. En el Caso de Brasil, la mitad de los metadatos están en idioma inglés, lo cual dificulta su comprensión y el uso de códigos que se desconoce, al ingresar al navegador no se encuentra detalles, por ejemplo: “size”, “state”, “Id”;

Tabla 7: Análisis de contenido de una muestra de *datasets* del área de finanzas – Argentina, Brasil y Paraguay

DATASET	Usabilidad			Proceso		
	Dataset Desactualizado	Indisponibilidad de formato Abierto	Dificultad de trabajar datos	Restricción de acceso	Download de la base completa no disponible	Licencia no transparente
ARGENTINA						
1. Índices Bursátiles Argentina (dataset)	0	0	1	0	0	1
2. Datos Históricos de la Industria siderúrgica	0	0	1	0	0	1
3. Precios FOB oficiales. (dataset)	0	0	1	0	0	1
4. Puestos de trabajo declarados por sector provincia.	0	0	1	0	0	1
5.- Faena Pecuaría	0	0	1	0	0	1
Total	0	0	5	0	0	5
PARAGUAY						
1. Nómina de Funcionarios Públicos:	0	0	1	0	1	0
2. Ejecución Presupuestaria de FO-NACIDE	1	0	1	0	1	0
3. Deuda Pública	1	0	1	0	0	0
4. Etapas de Formulación, elaboración, consolidación y Aprobación del Presupuesto General de la Nación	1	0	1	0	0	0
5.- Presupuesto General de la Nación Vigente de Gastos	1	0	1	0	1	0
Total	4	0	5	0	3	0
BRASIL						
1. Resgates do tesouro Direto	0	0	1	0	0	0
2. Investimento Público – OGU- Valores Pagos	0	0	1	0	0	0
3. Taxas dos títulos Ofertados pelo tesouro Direto	0	0	1	0	0	0
4. Transferências da União-Total por Estado.	0	0	1	0	0	1
5. Estoque da Dívida Pública Federal	0	0	1	0	0	0
Total	0	0	5	0	0	1

no presenta metadatos de recurso de campo o previsualización del dato, en algunos dataset no menciona el mantenedor, existe dificultad de trabajar el dato si es que se carece de ello.

Con relación a la dimensión de “proceso”, es decir, la dificultad de acceder al dato u omisión e inadecuación de la licencia. La variable de “Restricción de Acceso”, tener acceso a los datos implica estar disponible para la más amplia gama de usuarios y propósitos, la inexistencia de un “Perfil de Usuario” o tipos de usuarios, sin discriminación desde la óptica tecnológica. Los *datasets* de Paraguay, Brasil y Argentina no presentan alguna restricción en el acceso a datos públicos. Referente a la variable “Download de la base completa indisponible”, es necesario aclarar, para que el download o descarga sea disponible implica navegar en la página web, la calidad de formato, mínimamente deben encontrarse en CSV. Los órganos responsables de proveer información deberían tener en cuenta que el proceso de edición y manipulación de los datos es también su responsabilidad. Los dataset de Argentina y Brasil no presentan dificultades en la descarga, estas se encuentran en formato CSV; por el contrario, Paraguay tiene problemas en la descarga en su gran mayoría, “error de conexión” y exige comprar licencia, esto sucede en el dataset Nómina de Funcionarios Públicos, del recurso “Nómina Completa”, también en otro recurso de la misma, “Nómina Completa del mes de febrero 2018”, demora bastante en su descarga. El dataset de Ejecución Presupuestaria de FONACIDE, la descarga por md5 es inaccesible. Por último, la variable de “Licencia no transparente”, para que la licencia sea transparente implica que exista una referencia directa o específica del “tipo de licencia” y las restricciones legales al estar disponible. Brasil y Paraguay especifican el tipo de licencia, se presume que es público, pero es necesario especificar. Por ejemplo: Creative Commons non Commercial (Any), Creative Commons Attribution. Por el contrario, Argentina, no especifica el tipo de licencia.

Por último, se puede percibir que cuanto mayor el puntaje total del análisis por país, mayor será el grado de uso y dificultad en la utilización de los datos. Brasil posee un puntaje de 5p, Argentina, 10p y Paraguay 2,00. Estos datos presentan una relación de los *datasets* de Brasil en mejores condiciones de usabilidad y proceso para los usuarios, es decir, una mejor calidad en la presentación de los bancos de datos para utilización por parte de los ciudadanos.

CONSIDERACIONES FINALES

La presente investigación indagó sobre la capacidad que los gobiernos poseen para poner en práctica “Políticas y Directrices de Datos Abiertos”

en el ámbito de la administración pública federal, a fin de propiciar transparencia, rendición de cuentas, gestión pública participativa e innovaciones tecnológicas.

Para trabajar esa problemática, en primer lugar, se analizó las directrices, leyes y planos de gobierno de datos abiertos federales de los tres países, Argentina, Brasil y Paraguay. Se pudo verificar que Brasil antes de implementar un plano de datos abiertos sentó bases que contribuyeron para el desarrollo de datos abiertos, tal como, en el año de 2009 una ley de acceso a la información pública. Además, de ser el primer país en establecer un plano de datos abiertos en el año de 2011.

En segundo lugar, fue realizado un análisis de contenido de los portales de datos abiertos de los tres países, fue posible percibir que, el portal de datos abiertos de Brasil tiene a ser más explicativo para los usuarios con informaciones más detalladas, con condiciones más adecuadas para la navegación y, además, resulta más participativo. Luego, se realizó un análisis de contenido del formato de los *datasets*, los tres países presentan un formato bastante similar de los *datasets*. Sin embargo, el formato de los bancos de datos de Brasil (1,68) es más completo al presentar una cantidad de recursos mayor y más satisfactorios, por lo que la calidad de estos tiende a ser más completa para el usuario. De todas formas, como mencionado, Argentina y Paraguay presentan una media muy similar de recursos (1,44 y 1,38 respectivamente).

Por último, fue realizado un análisis de contenidos de 15 *datasets* del área de finanzas de los portales. Los datos arrojaron que los *datasets* de Brasil se encuentran en mejores condiciones de usabilidad y proceso para los usuarios. Es decir, presentan una mejor calidad en la presentación de los bancos de datos para utilización por parte de los ciudadanos.

En términos generales, se pudo percibir que los tres países poseen legislación federal que reglamenta los datos abiertos gubernamentales, sin embargo, todavía hay un largo camino para que los *datasets* disponibles cumplan los requisitos necesarios para que puedan ser de calidad para los usuarios. Los obstáculos se refieren a falta de uniformidad en la presentación de los datos, la poca información disponible, así como la dificultad en el manejo de los propios datos.

Notas

- ¹ Para obtener informaciones sobre la metodología verificar: <https://bit.ly/3bLB2xX>. Acceso en: 15 mar. 2020.
- ² Consultar: <https://index.okfn.org/>. Acceso en: 15 mar. 2020.
- ³ Cabe aclarar que la investigación fue realizada entre los meses de abril y julio de 2018. Los portales analizados son: Argentina: <http://datos.gob.ar/>; Brasil: <http://dados.gov.br> e Paraguay: www.datos.gov.py.
- ⁴ Algunas de las funcionalidades de los websites estaban presentes de manera incompleta o con fallas para bajar archivos, por ese motivo fueron creados los criterios y pesos. La intención fue poder realizar un análisis de contenido de forma criterioso.
- ⁵ Sobre la calidad de los datos consultar: <https://bit.ly/2zCMhdX>. Acceso en: 20 mar. 2020.
- ⁶ Las variables serán explicadas cuando los datos de análisis sean presentados. Cabe aclarar que la clasificación de las variables fue binaria: 0-Não e 1: Sim. O sea, cuanto más variables los bancos de datos posean menos calidad contienen.
- ⁷ Consultar: <https://www.omnidyar.com>. Acceso en: 15 mar. 2020.
- ⁸ Consultar: <http://od4d.net/>. Acceso en: 15 mar. 2020.

Referências Bibliográficas

- ARAUJO, M. H.; ALBANO, C. S.; GERMANO, E. C.; TAKAOKA, H. Dados Governamentais Abertos: Uma análise sob a ótica das dimensões de Qualidade da Informação. In: encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em administração, 2012, Rio de Janeiro. Anais do XXXVI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2014.
- BRAGA, S. *O papel das TICs na institucionalização das democracias; um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul com destaque para o Brasil*. Brasília: Plenarium/CEDI, 2007.
- BRAGATTO, R. C. Participação democrática e internet: uma breve análise dos websites dos governos federais dos quatro maiores países sul-americanos. In: *Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política*, II, Belo Horizonte, 2007.
- FGV/DAPP; OKBr. Índice de Dados Abertos para o Brasil. FGV/DAPP, Open Knowledge Brasil (OKBr), 2017.
- JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y; ZUIDERWIJK, A. *Benefits, Adoption Barriers and Mythsof Open Data and Open Government. Information Systems Management (ISM)*, vol. 29, no.4, p. 258-268, 2012.
- MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: FARIA de P. C. A; MARQUES, E (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, Unesp, 2013
- NASER, A.; CONCHA, G. *El Gobierno Electrónico en la Gestión Pública*. Cepal, Chile: Naciones Unidas, 2011.
- RAMOS TORRES, C.A.; NICOLÁS, M. A. *Diretrizes Nacionais e Nível Maturidade do Governo Eletrônico na Argentina, Brasil e Paraguai*. In: CIDESEP - Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público, 2017, Florianópolis. CIDESEP - Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público, 2017.
- YU, Harlan; ROBINSON, David G. *The new ambiguity of 'Open Government'*. UCLA L. Rev. Disc, v. 178, 2012.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*, v.9 (edição especial), p. 45-62, 2010.

ARGENTINA. Constitución de la Nación de Argentina de 1994, promulgada el 3 de enero de 1995. Información Legislativa y Documental.

ARGENTINA. Decreto 1172/2003. Acceso a la información Pública. Información Legislativa y Documental. Buenos Aires, 03 de diciembre del 2003.

ARGENTINA. Resolución 538/2013. Jefatura de Ministros. Créase el Programa Sistema Nacional de datos públicos". Información Legislativa y Documental. Buenos Aires, 18 de julio del 2013.

ARGENTINA. Decreto N°13/2015. Modificación de la Ley de Ministerios. Créase el "Ministerio de Modernización". Información Legislativa y Documental. Buenos Aires, 10 de diciembre del 2015.

ARGENTINA. Decreto 117/2016. Ministerio de Modernización. Se crea el "Plan de Apertura de Datos". Información Legislativa y Documental. Buenos Aires, 12 de enero del 2016.

ARGENTINA. Resolución N°11/2016. Ministerio de Modernización. Adhesión de la "Carta Internacional de Datos Abiertos". Información Legislativa y Documental. Buenos Aires, 07 de marzo del 2016.

ARGENTINA. Resolución 87/2016. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Creación del "Programa de Justicia Abierta". Información Legislativa y Documental. Buenos Aires, 23 de marzo del 2016.

ARGENTINA. Ley N°27275/2016. Crea el "Derecho de Acceso a la Información Pública". Información Legislativa y Documental. Buenos Aires, 14 de septiembre del 2016.

ARGENTINA. Decreto 206/2017. Reglamenta la Ley N°27.275/2016. Información Legislativa y Documental. Ciudad de Buenos Aires, 27 de marzo del 2017.

BRASIL. Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.

BRASIL. Ley complementaria N°101/2000. Establece normas de finanzas públicas dirigidas para la responsabilidad en la gestión fiscal y de otras providencias. Brasilia 4 de mayo del 2000.

BRASIL. Ley complementaria N°131/2009. Agrega dispositivos de la Ley Complementaria N°101 del 04 de mayo del 2000. Sobre la transparencia fiscal. Brasilia, 27 de mayo del 2009.

BRASIL. Decreto S/N del 15 de septiembre del 2011. Instituye el "Plano de Acción Nacional sobre Gobierno Abierto y de otras providencias". Brasilia 15 de septiembre del 2011.

BRASIL. Ley 12527/2011, del 18 de noviembre. Regula el "Acceso a la Información". Brasilia, 18 de noviembre del 2011.

BRASIL. Instrucción Normativa N°04 del 12 de abril del 2012. "Instituye la Infraestructura Nacional de Datos Abiertos-INDA". Diario Oficial de la Unión. Brasilia, 13 de abril del 2012.

BRASIL. Decreto N°8243/2014. "Instituye la Política Nacional de Participación Social-PNPS y el Sistema Nacional de Participación Social-SNPS, y de otras providencias". Brasilia, 23 de mayo del 2014.

BRASIL. Decreto N°8638/2016. Instituye la "Política de Gobernanza Digital en el ámbito de los órganos y de las entidades de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional". Brasilia, 15 de enero del 2016.

BRASIL. Decreto N°8777/2016. Instituye la "Política de Datos Abiertos del Poder Ejecutivo Federal". Brasilia, 11 de mayo del 2016.

PARAGUAY. Constitución de Paraguay de 1992.

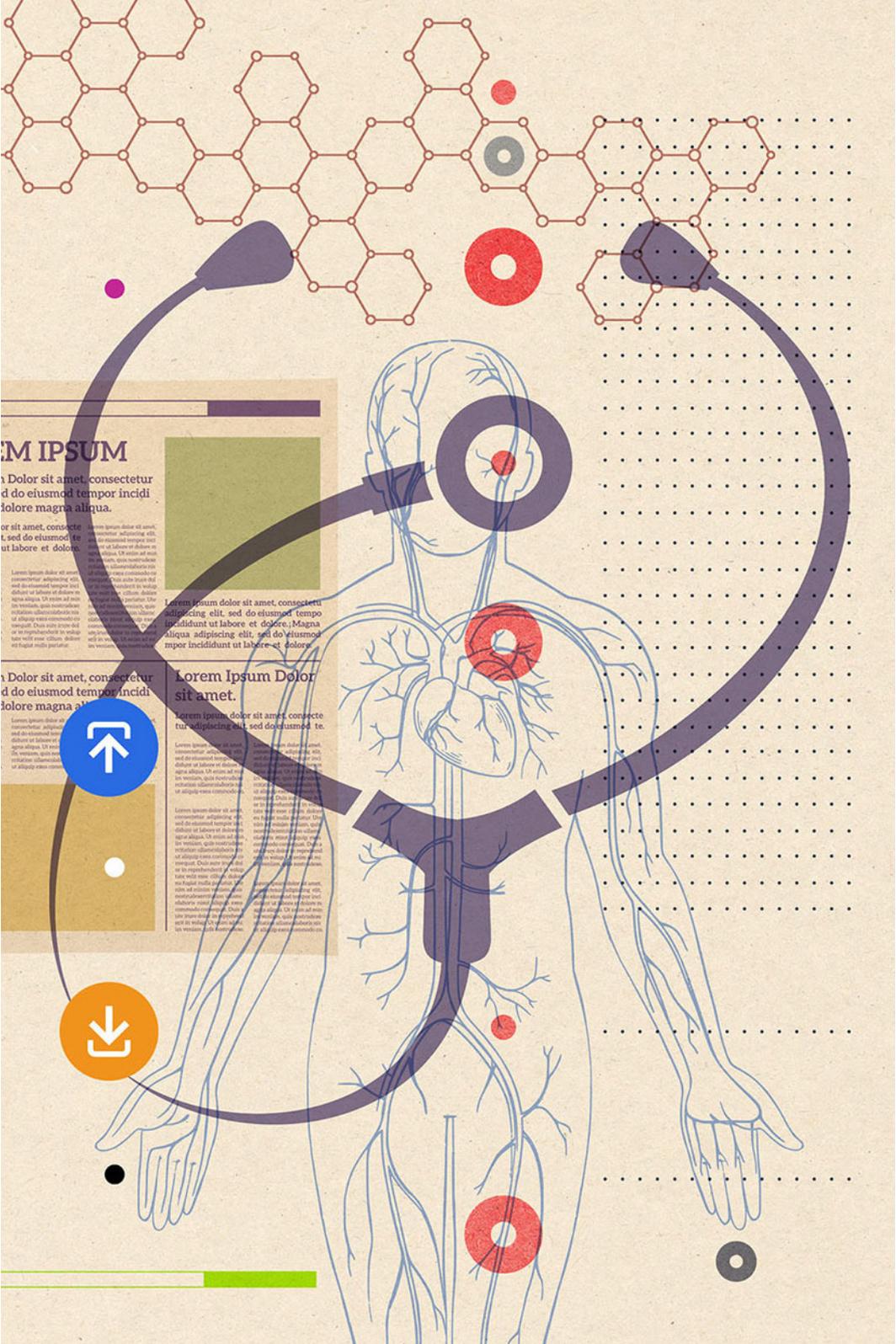
PARAGUAY. Ley N° 4989/2013 del 09 de agosto del 2013. Se crea "El marco de aplicación de las tecnologías de la Información y Comunicación en el Sector Público y crea la secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS)". Gaceta Oficial de la República de Paraguay. Asunción, 12 de agosto del 2013.

PARAGUAY. Ley N°5.189/2014 del 20 de mayo del 2014. "Informaciones en el uso de los Recursos Públicos". Gaceta Oficial de la República de Paraguay. Asunción, 21 de mayo del 2014.

PARAGUAY. Ley N°5.282/2014 del 18 de septiembre del 2014. Del "Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental". Gaceta Oficial de la República de Paraguay. Asunción, 19 de setiembre del 2014.

PARAGUAY. Decreto N°4064 del 17 de setiembre del 2015. Reglamenta la Ley N°5282/2014 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia Gubernamental". Gaceta Oficial de la República de Paraguay. Asunción, 17 de setiembre del 2015.





IPSUM

Dolor sit amet, consectetur
d do eiusmod tempor incidi
dolore magna aliqua.

or sit amet, consece
t, sed do eiusmod te
ut labore et dolore.

>Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis aute irure dolor in reprehenderit in voluptate velit esse cillum, dolore ut fugiat nulla pariatur.



>Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore. Magna aliqua adipisicing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore.

Dolor sit amet, consectetur
d do eiusmod tempor incidi
dolore magna aliqua.

>Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis aute irure dolor in reprehenderit in voluptate velit esse cillum, dolore ut fugiat nulla pariatur.



>Lorem Ipsum Dolor sit amet.

>Lorem ipsum dolor sit amet, consece
tur adipiscing elit, sed do eiusmod te.

>Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis aute irure dolor in reprehenderit in voluptate velit esse cillum, dolore ut fugiat nulla pariatur.

>Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis aute irure dolor in reprehenderit in voluptate velit esse cillum, dolore ut fugiat nulla pariatur.

>Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis aute irure dolor in reprehenderit in voluptate velit esse cillum, dolore ut fugiat nulla pariatur.



>Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis aute irure dolor in reprehenderit in voluptate velit esse cillum, dolore ut fugiat nulla pariatur.

>Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis aute irure dolor in reprehenderit in voluptate velit esse cillum, dolore ut fugiat nulla pariatur.

>Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis aute irure dolor in reprehenderit in voluptate velit esse cillum, dolore ut fugiat nulla pariatur.

>Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua. Ut enim ad minim veniam, quis nostrud exercitation ullamco laboris nisi ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis aute irure dolor in reprehenderit in voluptate velit esse cillum, dolore ut fugiat nulla pariatur.

Qualidade das notícias em ciência e medicina: a imprensa na medicina regenerativa no Brasil

News quality in science and medicine: the press on regenerative medicine in Brazil

Liliana Acero*

Resumo

Os meios de comunicação de massa funcionam como uma ponte entre a ciência, a medicina e o público. Discute-se a qualidade dos relatos recentes da imprensa na medicina regenerativa em dois jornais nacionais, a *Folha de São Paulo* e *O Globo*, e no contexto do jornalismo internacional. Aplicam-se a aproximação teórica da Ciência, Tecnologia e Sociedade e o estudo sociológico qualitativo dos enquadramentos, para compreender o impacto da imprensa na saúde coletiva. Estudam-se os dispositivos textuais nos relatos – metáforas, exemplos, frases de efeito e representações – e os elementos de raciocínio – origens, causas/efeitos e apelo a princípios. Dentro de uma escassez geral de matérias, salientam-se dois enquadramentos principais: o científico e o social, que refletem deficiências nas histórias, um otimismo exagerado no progresso nacional e sua legitimação em fontes internacionais. Essa situação contribui a induzir vieses no entendimento público e o desenvolvimento de falsas expectativas sobre as terapias celulares.

Palavras-chave: medicina regenerativa; meios de comunicação de massa; saúde coletiva; terapia celular; imprensa.

Abstract

Mass media acts as a bridge between science, medicine and the public. Quality of recent press reports on regenerative medicine within two national newspapers, Folha de São Paulo and O Globo, are discussed in the context of international journalism. The theoretical approach to Science, Technology and Society and the sociological qualitative study of framings are used to understand the impact of the press on collective health. Textual devices in news reports – metaphors, examples, catch-phrases and representations – and reasoning elements – origins, causes/effects and appeal to principles are studied. Within a general scarcity of news on the topic, two principal framings stand out: the scientific one and the social. These reflect story deficiencies, an exaggerated optimism about national progress and a search for legitimation through international sources. This can contribute to induce biases in public understanding as well as the development of false expectations in the phase of cell-therapy application.

Keywords: regenerative medicine; mass media; cell and tissue-based therapy; collective health; the press.

* Professora visitante estrangeira sênior do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
<https://orcid.org/0000-0002-5460-3363>. E-mail: lilianaacero2009@gmail.com

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmv.1.015>

INTRODUÇÃO

O público acessa a mídia como fonte de informação privilegiada em ciência e medicina (Schäfer, 2012). A mídia coproduz as informações de modo culturalmente específico, e estas se processam dentro das epistemologias cívicas: padrões de significados que os públicos utilizam para verificar dados e atuar na esfera social (Jasanoff, 2004). Mas o efeito dessa informação no entendimento públicoda ciência depende, em grande medida, de como ela é organizada e apresentada nas matérias.

Tem-se considerado que a cobertura dos meios de comunicação também influencia a legitimação da ciência e a medicina, e contribui para seu suporte público e financiamento (Kamenova, 2017). Como resultado, atualmente em muitos paísesse espera dos cientistas/médicos uma participação ativa na divulgação ou popularização da ciência. Uma política específica nessa direção e uma integração maior dos setores populares nos eventos e espaços científicos têm sido promovidas no Brasil econsideradas como iniciativas importantes no incentivo à participação social no desenvolvimento sustentável e à democratização da ciência (ex. CGEE,2019).

Nas últimas décadas, nos extensos debates sobre os modelos de transmissão da ciênciaem-se observado uma variedade de modalidades de analisar a comunicação em ciência.Dois modelos têm predominado. O convencional é baseado na teoria do ‘déficit’, que descreve as audiências leigas como desinformadas sobre os assuntos científicos e promove a educação e o treinamento de forma unidirecional, ‘*top down*’, para incentivar o entendimento público da ciência (ex. Collins; Evans, 2002).

O segundo modelo, mais relevante nos países europeus a partir da década dos 90s e inclusive promovido por políticas públicas do Estado, caracteriza o público como um participante ativo na comunicação em ciência e pretende incluir os conhecimentos leigos dentro da política pública (Irwin, 2006). Essas políticas de engajamento público ‘*bottom up*’, que procuram uma governança participativa ampla, foram elaboradas nos países avançados para conter as respostas negativas da sociedade civil a alguns dos desenvolvimentos em genética e biotecnologia em geral. Elas têm sido contraditoriamente instrumentais, contribuindo tanto para um aumento do engajamento público em direção à democratização da ciência e da medicina, quanto atuando como uma forma de legitimação adicional de interesses comerciais ou contribuindo para apromoção – para o público amplo – de um apoio consensual às biotecnologias da saúde (Irwin et. al., 2012).

O presente artigo busca avaliar a qualidade dos relatos da imprensa e, desse modo, oferecer uma contribuição ao entendimento do impacto eventual da mídia na saúde coletivae no entendimento público da ciência Para isso,

realiza-se uma análise das notícias em uma área científica e médica de ponta: a medicina regenerativa (MR) no Brasil.

Aplicam-se no estudo, alguns conceitos da abordagem em Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS), com fins de pesquisar as seguintes perguntas:

- Qual é a qualidade da informação em MR reportada na imprensa?
- Quais são os sentidos dos padrões persistentes observáveis nos relatos?
- Na cobertura, qual é o lugar que ocupam os assuntos sociais?

A QUALIDADE NA INFORMAÇÃO JORNALÍSTICA: O CONTEXTO

O conteúdo da informação apresentada à população repercute em como ela visualiza os aportes da ciência e no modo como se desenvolve o entendimento público da ciência. Algumas das características apontadas como constituindo um bom jornalismo científico e médico incluem: a notoriedade das notícias selecionadas, a precisão nas informações apresentadas, o reconhecimento das limitações dos jornalistas e das matérias e a capacidade de escrutínio crítico dos dados. O contexto em que se desenvolve a prática jornalística em nível global pode vir a influir também, de modo substantivo, na qualidade dos artigos produzidos.

Um outro fator dificulta a qualidade da informação acessada e entregue no jornalismo científico. A relação entre a ciência e o jornalismo tem sido, em nível histórico, pouco confortável; estabeleceu-se uma colaboração difícil entre cientistas, comunicadores da ciência e jornalismo (Peters, 2013). As linguagens, forma de trabalho e apresentação de dados dos três setores são bem diferentes e, às vezes, é difícil integrá-los.

Na Nova Zelândia, por exemplo, consultores em comunicação e cientistas acreditam que a qualidade da reportagem em ciências é pobre (Ashwell, 2016). Além disso, Bauer et al. (2013) apontam que dois terços dos jornalistas científicos americanos consideram seus colegas pouco críticos quando investigam as matérias. No Reino Unido, 71% do público acredita que a mídia assume uma atitude sensacionalista a respeito das ciências (Castell et al., 2014).

Um outro problema que afeta a qualidade das matérias se constitui na linguagem utilizada. Um estudo baseado em metacognição e desenvolvido por Bullock et al. (2019) provou que o uso do jargão aumenta as dificuldades das pessoas no processamento do conhecimento. Esse processo leva a um aumento da percepção de risco nas descobertas no público e a um menor suporte na adoção dos novos tratamentos. Além disso, alguns autores

acharam que o público leigo tende a se irritar quando confrontado com conclusões de pesquisas incertas ou consequências adversas que incluem risco nas aplicações terapêuticas (Peters, 2013). Esse tipo de reação pública poderia vir a interferir também na forma como os riscos e incertezas são reportados nos jornais.

Influi também significativamente na qualidade do conteúdo das matérias produzidas, a estrutura do trabalho no jornalismo como profissão. Este abrange as oportunidades de treinamento e especialização dos jornalistas, bem como, as suas condições de trabalho. Em alguns países avançados, jornalistas da ciência têm percebido que existe, na atualidade, uma crise profissional (Bauer et al. 2013). No entanto, entre os fatores que intervêm significativamente nessa crise jornalística, enfatiza-se a circulação de jornais teria sido atingida por um declínio global de leitores, devido ao aumento nas notícias televisivas e na cobertura online que muitos jornais teriam se voltado às plataformas online para recuperar custos (McKinnon et al., 2017). Um fato comprovado é que, em nível internacional, os jornais têm reduzido o número de empregos (Chyi et al., 2012).

Como resultado, para os jornalistas que se mantêm na profissão, há considerável pressão para desenvolver mais matérias em períodos curtos de tempo (Bauer et al., 2013). O crescimento nas plataformas online também demanda que eles escrevam uma variedade de versões diferentes das suas matérias. Uma pesquisa da Revista *Nature*, que entrevistou 493 jornalistas, encontrou que 59% acreditavam que o número de produtos por semana exigidos deles tem crescido nos últimos cinco anos (Brumfiel, 2009).

Neste contexto geral, os jornalistas científicos enfrentam desafios próprios para desempenhar seus papéis efetivamente. Por exemplo, o tempo necessário para checar a veracidade dos fatos, na frente de um crescente volume de produção científica, tem se reduzido significativamente (Murcott; Williams, 2013). Eles têm se voltado a escolher um número menor de fontes, de grande influência e que lhes merecem confiança, para filtrar os conteúdos das notícias (Ashwell, 2016; Besley; Tanner, 2011). Por exemplo, profissionais de relações públicas atuam como porta-vozes das instituições de pesquisa e começam a ser mais requeridos pelos jornalistas como fontes e filtros das informações (Schäfer, 2012). Eles são, em geral, profissionais da comunicação e não da ciência, e funcionam como porteiros (*gatekeepers*) no acesso às instituições.

As várias mudanças apontadas, na profissão e no mercado tendem a diminuir a qualidade dos artigos publicados. A imprensa brasileira não é isenta das consequências das tendências globais apresentadas, como se reflete em alguns trabalhos de autores locais (ex. Massarani, 2013; Ramalho et al.,

2012). No Brasil, a escassez de treinamento especializado em jornalismo científico pode vir inclusive a acentuar o escasso escrutínio das informações publicadas.

A MEDICINA REGENERATIVA NA IMPRENSA GLOBAL

Os assuntos médicos de ponta – como, por exemplo, a medicina molecular – figuram entre os temas mais frequentemente presentes na cobertura mediática global (Elmet et. al., 2008). Mas eles cobrem um amplo espectro de disciplinas científicas: as pesquisas com células tronco, a terapia gênica e o sequenciamento dos genes no genoma humano. No caso específico da medicina regenerativa, há ainda bem menos trabalhos que explorem a comunicação na mídia. No caso do Brasil, não foi encontrado nenhum estudo publicado, segundo uma consulta nos arquivos do Catálogo de teses e dissertações da CAPES; da Plataforma Lattes do CNPq e dos sítios web de algumas das revistas brasileiras centrais em saúde e afins ao assunto: *Ciência e Saúde Coletiva*, *PHYSIS*, *Tecnologia e Sociedade*, *História, Ciência, Saúde – Manguinhos*, *RECIIS*.

Muitos trabalhos de países avançados e no Brasil sobre a cobertura da mídia se desenvolveram em relação a debates específicos na área, como os das pesquisas com células tronco embrionárias (PCTE) e a clonagem terapêutica humana (Jurberg, et. al. 2009; Reis, 2008).

Entre os trabalhos mais relevantes ao presente estudo, encontram-se os de Nisbet; Brossard; Kroepsch (2008), os mais recentes de Kamenova; Caulfield (2015) e de Kamenova (2017) e, de modo tangencial, a análise de Lynch et. al. (2014) em relação à influência dos especialistas em relações públicas na qualidade dos relatos da imprensa. O primeiro oferece um panorama quantitativo da cobertura mediática das pesquisas com células-tronco nas últimas quatro décadas e classifica a produção segundo estágios de desenvolvimento ligados a eventos importantes na área. Exploram-se as esferas políticas onde se desenvolvem as matérias, os níveis de drama nos textos apresentados e a utilização de analogias com histórias mais familiares ao público.

O estudo de Kamenova e Caulfield (2015) analisa a apresentação na imprensa entre 2010 e 2013, da nova fase translacional de resultados de pesquisa à clínica na MR e seu prognóstico futuro. Os autores encontram que o retrato mediático é otimista em 57,7% das matérias e acham resultados bastante semelhante entre EUA, Reino Unido e Canadá. A maioria dos textos reporta um tempo de chegada das terapias celulares (TC) ao mercado de entre 5-10 anos, ainda que uma proporção significativa as considere como disponíveis apenas em um futuro distante. Para os autores existe uma grande

discrepância entre os reais desenvolvimentos científicos na área e a representação deles na mídia e na percepção pública. Dominam a imprensa as reportagens científicas sobre os ensaios clínicos em TC e há uma escassez de matérias associadas a questões éticas, legais e sociais.

Como uma das fontes principais das notícias provém da comunidade científica, infere-se que os cientistas têm proporcionado aos jornalistas cenários irrealistas sobre os períodos de tempo para o lançamento das TC no mercado e, assim, têm contribuído para gerar falsas expectativas no público. Nessa linha, Kamenova (2017), analisando as notícias em PCTE em jornais de Canadá, EUA, Polônia, Reino Unido e França entre 1998 e 2013, explicou o papel ativo da mídia em validar principalmente as reivindicações científicas favoráveis sobre as descobertas na MR, em vez de desconstruir os temas, e os exageros (*'hypes'*) das descobertas.

ABORDAGEM CONCEITUAL E METODOLÓGICA

O presente artigo baseia-se, de modo subjacente, em conceitos construtivistas centrais à área da Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS), como são a coprodução da ciência com a sociedade e as epistemologias cívicas ou formas tácitas de 'ficar sabendo', culturalmente específicas, que os cidadãos utilizam na esfera pública para verificar conhecimentos e demandar políticas públicas consequentes (Jasanoff, 2004, p.7). Essas abordagens conceituais ajudam a compreender como a imprensa contribui na formação do conhecimento dos 'públicos'.

Utiliza-se no presente artigo, um entendimento da transmissão da ciência como um processo de construção de sentido, ou seja, intimamente relacionada com significados e histórias culturais, seguindo autores vinculados principalmente a área de ciência, tecnologia e sociedade (CTS) (ex. Davies, et. al., 2019). A abordagem centra-se na dimensão experiencial e emotiva transmitida, que se sustenta na criação de significados e sentido e fundamenta-se na prática de contar histórias (Caulfield; Fahy, 2016). O processo de formação de sentido é baseado: na experiência, narrativa/imagens, identidade e afeto, e pretende entender a qualidade da comunicação em contexto.

Essa perspectiva conecta a comunicação da ciência com outras preocupações humanas: o cuidado, a equidade, o respeito e a confiança, e permite pensar na estrutura da experiência também no sentido coletivo. Para Jasanoff; Kim (2015, p.4), por exemplo, a apresentação pública da ciência transmite imaginários sociais que são visões de futuros desejáveis que se sustentam coletivamente, estabilizam-se institucionalmente, desenvolvem-se publicamente e denotam suposições sobre as ordens sociais e políticas.

Procura-se entender que aspecto é reforçado em situações específicas de contar histórias em ciência, por exemplo, ideias sobre a natureza da ciência, pressupostos sobre a sociedade ampla ou novas identidades (Halpern, 2012).

No artigo aprofunda-se, sobretudo, na abordagem sociológica ao estudo dos enquadramentos (*frames/framing*). Eles foram definidos inicialmente por Entman (1993, p.52) e implicam em uma seleção pelos jornalistas de alguns aspectos da realidade para enfatizá-los no texto comunicativo, de forma que se promova uma definição específica de um problema, uma determinada interpretação causal, uma avaliação ética ou moral e recomendações que melhorem ou solucionem a situação. Salientam-se nas notícias alguns aspectos do tema e outros se relegam, ocultam ou ficam sem visibilidade; e sugerem-se assim, atributos, julgamentos e decisões dentro do relato.

Esses enquadramentos podem se localizar em, pelo menos, quatro lugares dentro do processo comunicacional: o comunicador, o texto, o receptor e a cultura. Um enquadramento é um trabalho organizativo e estruturante, ou seja, se constitui em mais de que um tópico dentro de um relato, uma matéria ou notícia.

Realizamos um estudo qualitativo dos enquadramentos principais presentes na MR no Brasil, baseado na análise textual ou de discurso em várias dimensões das narrativas nas matérias. Observam-se aspectos dos estilos de representação ou “pacotes interpretativos” e definidos como ideias organizacionais centrais que moldam ou oferecem significado a um assunto (Gamson; Modigliani, 1989, p.3).

Utilizou-se a matriz elaborada pelos acadêmicos mencionados para estudar a sua interação com diferentes elementos da narrativa. Nela, foram analisados, dentro de dois grandes temas, a explicitar: a) os elementos ou dispositivos para a construção dos enquadramentos (metáforas, exemplos, ícones visuais, frases de efeito e representações); b) as categorias ou elementos de raciocínio (origens/raízes, consequências ou tipos específicos de efeitos e apelo a princípios/demandas morais), ex.: a racionalidade, a fé, as causas. No presente artigo, os ícones visuais e imagens não foram estudados de forma sistemática e trata-se predominantemente de fotos de pacientes ou gráficos de cunho científico e médico; dispositivos fora do escopo do presente trabalho.

Na classificação dos assuntos das matérias coletadas no presente artigo, distinguem-se apenas dois enquadramentos principais: o científico e médico – relatos que reportam conferências ou pesquisas com avanços, descobertas ou novidades – e o social – relatos que discutem controvérsias ético-sociais, iniciativas de políticas públicas, aspectos econômicos e perspectivas humanistas. Dentro do último enquadramento, incluímos várias categorias secundárias de assuntos mais específicos, dependendo da sua relevância no

conteúdo das matérias. Elas são: a ética – artigos com foco em valores morais; de política pública –, textos sobre leis, regulação; os assuntos econômico/financeiros –, artigos sobre direitos de propriedade intelectual, custos, preços, competição e a perspectiva humanista/humanitária, que foca na narrativa de indivíduos ou grupos que podem vir a se beneficiar da MR.

Para processar a informação coletada, primeiro, os textos foram todos lidos várias vezes, classificados e codificados de forma manual e esse processo foi checado com um segundo codificador. Segundo, os tons das reportagens foram definidos, utilizando uma versão modificada das valências de Yoon (2005), e utilizada em seu estudo sobre as pesquisas com células-tronco. Cada relato foi classificado como otimista, pessimista ou neutro/descritivo. Procuraram-se palavras-chave como: sucesso, confiança, ajuda e benefício – para definir os relatos otimistas; versus medo, crítica, preocupação, dúvida, risco/perigo e revés, para os pessimistas. Quando o artigo apresenta um balanço entre os atributos otimistas e pessimistas, este foi considerado como neutro ou descritivo.

Para realizar o estudo de caso, foram coletadas, entre janeiro de 2012 e maio do 2019, 39 matérias em MR nos jornais nacionais: Folha de São Paulo e O Globo, das quais foram descartados três relatos por serem irrelevantes. A busca nos sítios dos jornais, <<https://www.folha.uol.com.br/>> e <<https://oglobo.globo.com/>>, se realizou utilizando duas palavras-chave: “terapia celular” e “terapia com células-tronco”. Em um trabalho de análise de conteúdo, inédito ainda, as informações quantitativas sobre essas matérias foram analisadas; no presente artigo, fazemos referência, de modo pontual, a alguns dos dados obtidos por aquele método.

A seleção dos jornais obedece ao critério de serem os de maior circulação nacional e terem um impacto importante no Brasil. Contam com seções específicas e staff dedicado à publicação de relatos científicos e médicos. Os jornais de elite contribuem para o estabelecimento de uma agenda para os não de elite e costumam usar maior número de recursos e fontes. As palavras-chave e o período da amostra selecionada refletem o momento em que o campo foca-se na fase clínica em terapia celular, o estágio principal da MR também em nível global.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Principais enquadramentos: científico-médico e social

Analisa-se um total de 36 matérias, distribuídas dentro de dois enquadramentos principais: científico e médico (22 casos, 61%) e social (14 casos).

Dentro das subcategorias do social, existe uma maioria de artigos que se referem apolítica pública (9 em total), três são relatos econômicos e é surpreendente que, apenas um no total, apresente uma perspectiva humanista e um outro seja de cunho ético. Isto não deixa de ser um problema: a hora de avaliar o impacto público da imprensa sobre a MR, já que pode, por um lado, diminuir a consciência pública dos debates éticos existentes e, por outro lado, limitar as identificações dos leitores com outros cidadãos.

A escassez de perspectiva humanista/humanitária nos relatos contrasta com tendências comprovadas em outros contextos da MR (Elliot, 2011) e pode vir a refletir a prioridade atribuída às informações “duras” versus as “brandas” nos jornais de elite, ou seja, a respeito das dificuldades enfrentadas pelos doentes (Dawson, 2018). Mas a falta de discussão moral e ética nas matérias está de acordo com sua diminuição em nível global, uma vez que foram superadas, em muitos países, as controvérsias regulatórias em relação ao status do embrião (Kamenova; Caulfield, 2015).

Dispositivos textuais utilizados nas matérias

A seguir, exploram-se alguns exemplos dos dispositivos utilizados (metáforas, exemplos, frases de efeito e representações) e se faz referência seletiva aos relatos a modo de síntese (Tabela 1). O tipo de dispositivos assinalados reflete o caráter otimista, pessimista ou neutro/descritivo de cada um dos relatos. Predomina uma avaliação otimista em mais da metade dos casos (19), enquanto os relatos se distribuem, quase por igual, entre os pessimistas e os neutros.

Na cobertura científica enfatizam-se os benefícios e logros versus os riscos e incertezas, com metáforas como: “chave para o mistério”, “renascimento”, “botão de reiniciar um computador”. Ao se descrever os avanços e as descobertas científicas e médicas, utilizam-se representações da terapia celular como: “muito promissora”, “renova as esperanças”, traz “benefícios para toda a vida”. Nas frases de efeito, recorre-se com frequência à ideia de que as novidades reparam ou interferem com “uma peça quebrada” no corpo humano ou consertam uma “perda irreparável” na saúde. A mais contundente das frases de efeito aplicadas pelos jornalistas é a que descreve as transformações produzidas pela terapia celular como: “levar ao suicídio as células do câncer”, ou seja, uma extinção radical na qual as células-tronco injetadas atuam como sujeitos.

Tabela 1: Dispositivos do enquadramento científico

Metáforas	Exemplos/casos	Frases de efeito	Representações
Botão de reiniciar um computador; loteria genética; a reboque do que se faz no exterior; verdadeira corrida; grande aposta; chave para o mistério; tirar a sorte; renascimento.	Gisele, 29 anos, se recupera de doença de Crohn; Cathy, 59 anos, tetraplégica, movimenta a mão com prótese de interface cérebro/máquina; Elsa, 58 anos, se recupera de incontinência urinária	Ser irresponsável; nada de excertos artificiais; levar doentes à morte; levar ao suicídio células do câncer; não se tinha mais o que oferecer; nada cai do céu; a peça quebrada ou que falta; uma perda irreparável; as incertezas persistem.	Benefícios para toda a vida; resultados muito promissores; renova as esperanças; mais dúvidas que respostas; possíveis soluções que a própria natureza oferece

Fonte: Elaboração própria

Ainda assim, muitos dos cientistas citados que manifestam um otimismo de base nas descobertas são um pouco cautelosos no uso das frases de efeito e falam de: “nada cai do céu” (em referência a quantidade de estudo e pesquisa requeridas para desenvolver as terapias celulares); salientam que, às vezes, “tem mais dúvidas de que respostas” e, o fato de que, como cientistas e médicos, devem “ser responsáveis” na forma de anunciar os avanços.

Os exemplos e casos mencionados, em geral acompanhados de material visual, são de alto impacto. Dentre eles, reporta-se o pontapé de um paciente que, usando um esqueleto biônico, abre a Copa Mundial de Futebol de 2014 no Brasil; mostra-se uma pessoa tetraplégica em cadeira de rodas que, devido às terapias aplicadas, pode movimentar uma mão; uma paciente recuperada da doença de Crohn é retratada como a “única” paciente no mundo ... Alguns dos outros textos descrevem apenas os bons resultados das primeiras fases dos ensaios clínicos em terapia celular.

Resulta interessante que, em muitas matérias, se faz referência a revistas internacionais de prestígio, como são: *Nature*, *Science*, *MIT Technological Review*, *New England Journal of Science* para valorar as novidades ou intervenções locais e não apenas como fontes parciais dos artigos. A ênfase na participação de instituições ou profissionais estrangeiros nas pesquisas ou descobertas e no fato de que algumas terapias celulares em experimentação no Brasil já foram aprovadas em países avançados são aspectos utilizados como forma de legitimação do conteúdo dos artigos.

Nos textos de predomínio científico, poucas vezes inclui-se alguma referência a aspectos políticos ou sociais. Com alguma frequência, as descobertas se apresentam como a única solução para os doentes – “não se tinha mais o que oferecer”, e tentamos “tirar a sorte”. Às vezes, também aparecem reflexões e analogias em relação à ciência periférica e subordinada em um país emergente, por exemplo, “a reboque do que se faz no exterior” e “verdadeira corrida”, em referência à obtenção de dados de pesquisa e/ou a sua publicação.

Tabela 2: Dispositivos do enquadramento social

Metáforas	Exemplos/casos	Frases de efeito	Representações
Abre portas; seguro de vida; maiores patrimônios genéticos; o segredo da vida; brincando de criador; gene com múltiplas personalidades; um negócio; gerar desperdício; verdadeiro imbróglcio.	Futebolista Neymar melhora o pé com injeções plasma rico em plaquetas (PRP); Representantes da imprensa e artistas famosas coletam sangue do cordão umbilical no parto; se rejeita a Roseli, 53 anos, como doadora de medula óssea por problemas burocráticos e infraestruturais; cinco mães levam filhos para a cura de doenças raras em um hospital tailandês.	Redução de tempos regulatórios; atrair investimentos estrangeiros; substâncias humanas completamente sintetizadas no laboratório; células humanas podem salvar vidas; cautela; intervenções fadadas ao fracasso; lista de mistérios; somos voluntários e não visamos o lucro; a pessoa precisa saber pelo que paga.	Virou moda; resultados promissores; Promessa de rejuvenescimento; expansão da capacidade produtiva; propaganda enganosa; falácia pura; se a comercialização de células de PCTE é vedada não vai se investir em TC; aumento na oferta.

Fonte: Elaboração própria

A linguagem metafórica das narrativas sociais tende a ser mais de tipo ontológico ou analógico do que no caso daquelas no enquadramento científico (Tabela 2). As descobertas descrevem-se como: estar “brincando de criador”; “gene com múltiplas personalidades” (em referência à capacidade do gene de mudar na sua expressão); revelando “o segredo da vida” ou uma novidade que “abre portas”. As frases de efeito, em muitos casos, refletem preocupações globais preexistentes na área da MR, por exemplo, a existência de burocracia regulatória – “redução de tempos regulatórios” – a comercialização indevida das terapias – “somos voluntários e não visamos o lucro” – o risco na oferta de produtos apenas experimentais como produtos comprovados – “a pessoa precisa saber o que está pagando” e, também, a necessidade de “atrair investimentos estrangeiros” para progredir em ciência e medicina em um país emergente. Nas representações das narrativas aparece a “promessa de rejuvenescimento” – um aspecto central na MR –, assim como, seu contrário: “propaganda enganosa” e “falácia pura”. Os exemplos oferecidos, baseiam-se em depoimentos e fotos dos “famosos” e ocupam um lugar preponderante, por exemplo, no caso do jogador de futebol Neymar com perspectiva de cura de um pé inutilizado.

Nos relatos sociais, nota-se uma diferença com as matérias dos períodos iniciais no campo das pesquisas de células-tronco no Brasil. Naquele momento, alguns especialistas teriam achado uma propensão a reportar diferenças de opinião, em termos de “guerras” entre posições contrárias (ex.: Reis, 2009; Joubert et al., 2009). Nas matérias analisadas encontram-se, apenas em três casos, referências explícitas a lutas políticas e éticas que se assumem como significativas. Elas se referem principalmente: ao contraste

entre as posições da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e dos bancos públicos, versus os argumentos dos bancos privados, para a armazenagem do sangue do cordão umbilical e da placenta.

Controvérsias político-sociais importantes são salientadas em uma grande proporção dos relatos de cunho social (71%, 10 casos). Nesses casos, os jornalistas formulam sugestões e críticas apenas veladas. Ainda que eles consigam reportar os dois lados das polêmicas, apresentam apenas argumentos parciais. Por exemplo, isso acontece na formulação de críticas à lentidão nas aprovações éticas, das demoras nos ensaios clínicos devido a um excesso de burocracia e da regulação insatisfatória na aprovação regulatória de vários tipos de clínicas e atividades científicas.

Em concordância com os resultados obtidos em estudos desenvolvidos em países avançados, os jornalistas locais parecem muito atraídos por focar ou desenvolver controvérsias (ex.: Haran; Kitzinger, 2009). Ainda assim, isto acontece apenas nos artigos de cunho social. Nas matérias científicas, desenvolvem-se poucos relatos que apresentem debates frequentes em nível global, por exemplo, entre tipos de células-tronco utilizáveis para algumas pesquisas (ex.: células de pluripotência induzida – iPS – versus células-tronco embrionárias - CTE) ou sobre decisões médicas entre aplicar um tratamento celular ou manter o convencional.

O uso de exemplos costuma ser mais extenso nas matérias de cunho social do que nas científicas e médicas. Nos depoimentos pessoais ou nas citações destes, intenta-se familiarizar os leitores com o estado atual da situação. Descrevem-se principalmente os processos de pacientes que passaram por intervenções em terapia celular e foram bem sucedidos ou que começam a ter esperanças de cura com essas terapias, assim como as mudanças nas opiniões de indivíduos renomeados ao conhecerem resultados positivos das novas aplicações.

No enquadramento social, em especial, as narrativas sugerem grandes diferenças nas formas em que os cientistas e os jornalistas descrevem os novos desenvolvimentos na área. Os jornalistas utilizam tons mais otimistas e frases como: “câmbio profundo”, “renova as esperanças”; enquanto os cientistas são cautelosos em descrever o progresso científico e médico e incluem expressões como: “nada é milagroso”; deve-se “ficar perto da realidade”; e ainda “há muito a ser avaliado”.

Ainda assim, os cientistas tendem a ser ambíguos ou inespecíficos ao estipular o momento em que as terapias serão comprovadas. Em geral, utilizam frases como: “a curto prazo”, “logo”, “em um tempo breve”, “em certo tempo”; e em poucos artigos se explicita um período de tempo aproximado para a sua entrada no mercado, ex.: “de 5 a 10 anos” ou “em quase

15 anos”. Até um certo ponto, parece se ter superado as promessas de cura muito exageradas (*‘hype’*) e que predominava nas últimas duas décadas na reportagem na área (ex.: Brown, 2003; Acero 2010; 2011). Mas existe ainda uma predição otimista demais no relato dos jornalistas e, em parte, como consequência dos tempos indeterminados informados pelos cientistas para que suas descobertas se transformem em produtos. Isto pode vir a induzir ainda um certo nível de falsas expectativas nos leitores.

Elementos do raciocínio nas matérias

O raciocínio nas matérias como um todo apela principalmente à racionalidade científica, ao progresso e ao desenvolvimento tecnológico, em especial, em relação aos avanços da MR no país. Um apelo secundário, do tipo causa/efeito, aponta para a resolução do sofrimento humano, ou seja, aceitar a sua existência e tentar transformá-lo. Os apelos éticos ou morais encontrados nas matérias são muito limitados.

A seguir, apresentam-se trechos comentados das notícias na *Folha de São Paulo*, para revelar os elementos de raciocínio presentes nos relatos. Escolheu-se ilustrar o assunto com notícias apenas desse jornal, porque nelas aparecem os elementos analisados de forma mais sistemática e esclarecedora.

Com respeito ao apelo à racionalidade científica, uma resenha de 6 de abril 2018, manifesta uma relativa cautela ao descrever uma pesquisa sobre a criação de ossos e cartilagem “*à la carte*”:

“O procedimento desenvolvido pela Bônus, ainda em testes, envolve o cultivo de tecido ósseo vivo sob medida a partir de células-tronco retiradas da gordura do próprio paciente com lipoaspiração - ou seja, **nada de enxertos artificiais**. A tecnologia poderá permitir que **qualquer pessoa encomende o osso** de que necessita em caso de trauma, infecção ou câncer, por exemplo. (...) Com relação aos experimentos da área de engenharia de tecidos, os pesquisadores alertam que é importante ter cautela. ‘A validação desse tipo de pesquisa é muito importante. **Não se pode correr com os testes clínicos**’” (ênfase própria).

Observa-se que o otimismo manifestado pelo jornalista de que qualquer um possa vir a receber este tipo de tratamento contrasta com a retórica mais cautelosa do cientista citado. Em contraste, o princípio pelo qual o jornalista julga a descoberta e as suas consequências, parece responder a uma lógica universalista.

Em relação ao apelo ao desenvolvimento tecnológico no país, uma matéria do 23 de janeiro de 2019, intitulada: “Governo de SP estuda parceria entre Butantan, USP e farmacêutica Novartis”, especifica que a empresa investiu 150 milhões em pesquisa no país nos últimos três anos. O artigo comenta um

encontro do então prefeito de São Paulo, João Dória, com o Presidente do Instituto Novartis de Pesquisa Biomédica, James Bradner:

“O objetivo declarado de **Dória em Davos é atrair investimentos estrangeiros para São Paulo**. Uma das metas é formar parcerias com o setor privado para que o **Butantan se torne o maior produtor mundial de vacinas**. A Novartis recentemente vendeu sua área de vacinas para GSK, com a qual o Butantan também tem uma parceria” (ênfase própria).

Essa matéria não deixa de ser presunçosa em relação aos efeitos potenciais, para o futuro do Brasil, do investimento obtido para a produção de vacinas; estabelecem-se metas irrealistas que apelam à identidade e ao orgulho nacional. A notícia é apenas uma entre 52,7% de artigos (19 em total) sobre parcerias estratégicas público/privadas na MR; uma estratégia governamental de promoção em saúde instalada nos anos 2000 (Barbosa; Malik, 2015).

Outro texto, de 11 de setembro de 2018, salienta os obstáculos regulatórios existentes para o desenvolvimento de terapias celulares, segundo são reportados por um gerente de uma empresa que pretende investir no Brasil:

“Há uma busca da ANVISA [Agência Nacional de Vigilância Sanitária] **por redução de tempos regulatórios, mas ainda temos uma espera maior que em outros lugares**”, diz ele (...) ‘O intervalo para aprovação de um ensaio clínico, que já foi de dois anos, **costuma chegar a um ano atualmente**’, afirma Gibim. (...) ‘Poderíamos ter mais [pesquisas locais] se se **operasse mais próximo da realidade europeia, com um prazo de 4 a 5 meses**.’ (...) Aportes em expansão de capacidade produtiva, porém, estão descartados. ‘Nossa presença industrial no Brasil é adequada com a visão de pelo menos 4 a 5 anos no país’, afirma o executivo” (ênfase própria).

O relato tem uma motivação subjacente de propor flexibilidade regulatória, uma crítica velada à ineficiência do sistema atual e, indiretamente, uma promessa de maior investimento no Brasil, se as condições regulatórias fossem tão promissoras quanto na Europa. Explicita-se também um tempo limitado de investimento, condicionado à possível transformação regulatória.

O apelo à causa/efeito em respeito ao sofrimento dos pacientes, pode se exemplificar no seguinte trecho de uma matéria do 6 de abril de 2018, sobre novas técnicas com células-tronco para a regeneração de cartilagem:

“Foram dois procedimentos cirúrgicos, muitas sessões de fisioterapia e horas de musculação. **O tamanho da cicatriz no joelho direito – 25 pontos no total – não é maior que o alívio**. (...) ‘Por enquanto não posso correr nem fazer agachamentos, mas estou sem dor, **restabelecendo uma vida normal**’”, diz Paula (ênfase própria).

Este constitui um caso bem esclarecedor do uso da inovação para a melhora da qualidade de vida versus a cura, no qual se têm focado muitos dos tratamentos com terapia celular em nível global (Kaminova; Caulfield, 2015). Ainda assim, a narrativa prioriza os efeitos positivos do tratamento sobre os negativos.

Outro exemplo baseado em uma perspectiva humanitária relata-se no caso de uma paciente com a doença intestinal de Crohn, em uma matéria de 15 de maio de 2014:

“Um procedimento similar ao transplante de medula óssea para tratamento de linfoma conseguiu pela primeira vez no Brasil **salvar uma paciente** com doença de Crohn, transtorno autoimune que causa inflamação intestinal (...). **O método**, tecnicamente um transplante de células-tronco sanguíneas, **ainda não foi aprovado por autoridades regulatórias brasileiras.** Apesar disso, já está sendo usado para casos mais graves da doença em hospitais nos Estados Unidos e Europa (...) Antes de ser submetida ao transplante em outubro do ano passado, [a paciente] situava-se **entre os casos mais graves** de Crohn.’ Tive que parar de trabalhar, parar a faculdade, **parar tudo**’, conta. ‘Precisava de ajuda em casa até para pentear o cabelo e tomar banho, **porque não tinha mais força**” (ênfase própria).

Manifesta-se de modo explícito um princípio moral humanista, já que o tratamento acontece ainda que não tenha sido aprovado como ensaio clínico no Brasil. A terapia se legitima na experiência internacional e é aplicada com base na gravidade do caso e na falta de soluções alternativas ou que tenham funcionado de modo prévio. Esse trecho ilustra a tendência global atual à aplicação de flexibilidades regulatórias na MR (Acero, 2019).

O apelo ético, que não é muito presente nos relatos, reflete-se em um artigo de 2 de agosto de 2017, em relação à edição de genes pela técnica CRISPR-Cas9 – bastante controversa em nível global (ex. Ledford, 2015). Explicam-se duas posições antitéticas habituais:

“Em dezembro de 2015, **um grupo internacional de cientistas e especialistas em ética** convocados pela Academia Nacional de Ciências Americana (NAS) em Washington considerou que **seria ‘irresponsável’** utilizar a tecnologia CRISPR para modificar o embrião com fins terapêuticos **até que as questões legais, de segurança e de ética não fossem resolvidas.** (...) Mas em março de 2017, a NAS e a Academia de Medicina americana consideraram que os **avanços realizados** na técnica de edição genética das células humanas de reprodução **‘abrem possibilidades realistas que merecem sérias considerações’.**” (ênfase próprio).

A mudança nas recomendações de associações científicas respeitadas em nível global é percebida como exclusivamente ligada ao avanço na tecnologia mencionada. Ainda mais, as consequências de seu uso apelam, em grande

medida, a um princípio ético ambíguo: deixar “em aberto” a opção – a aplicação ou não da técnica – até novas considerações dos riscos e incertezas em vez, por exemplo, de sugerir o uso do princípio de precaução.

CONCLUSÃO

Além da situação descrita do jornalismo científico no contexto internacional e a sua potencial influência no Brasil, a análise das matérias selecionadas apresenta tendências semelhantes às coberturas da MR na imprensa internacional, como: a presença de imaginários sociais de futuros muito promissores, a indeterminação dos tempos de aprovação e inclusão das TC nos sistemas de saúde pública e no mercado e/ou estimativas baseadas em uma rapidez exagerada, um sentido do progresso científico de tipo linear que pode influir na formação de novas identidades mais adequadas à modernidade, assim como a escassez de matérias sociais, políticas e legais nas coberturas.

Mas também a cobertura reflete algumas características culturais locais nas experiências, afetos e sentidos transmitidos – como é o sentido comunitário e compassivo salientado em alguns dos relatos, uma visão baseada mais na segurança que nas incertezas das técnicas, e o orgulho nacional nas descobertas – assim como, o caráter subordinado do jornalismo científico em um país emergente. Evidencia-se, por exemplo, a grande diferença entre a linguagem dos jornalistas e dos cientistas locais sobre as descobertas e na forma de salientar e avaliar os temas, assim como a imprecisão na narrativa jornalística e o escasso escrutínio da veracidade e validade dos dados. As condições em geral mais adversas desta profissão no Brasil, comparadas com a dos países avançados, também podem influir nesses descuidos nos relatos, o que pode constituir-se em um tema de futuras pesquisas.

Os resultados obtidos revelam uma qualidade deficiente e incompleta da informação da MR na imprensa, com bastantes vieses e dependente de fontes internacionais para a sua legitimação. O total das matérias em MR, no período recente, resulta surpreendentemente escasso, em especial, se leva-se em conta que ela constitui uma área de ponta em nível nacional e global. Os assuntos científicos e médicos dominam o panorama textual e refletem a ideia de progresso, novidade e o entusiasmo dos jornalistas e na comunidade científica e médica sobre a experimentação com terapia celular. Ainda assim, o informe sobre as datas para o desenvolvimento das terapias como produtos aparece inespecífico.

Nesse sentido, os relatos produzidos pelos jornalistas são otimistas demais a respeito do triunfo e dos logros das descobertas médicas e pouco discutem-se os riscos e as incertezas científicas nesta etapa que, em nível global, são ainda apontados como significativos (ex. Ruhrmann, 2015). Tudo isto, pode vir a contribuir na formação de expectativas exageradas ou falsas no público, ainda que possivelmente em menor medida que em décadas passadas. De fato, cientistas brasileiros entrevistados na área na nossa pesquisa atual queixam-se em reiteradas oportunidades do número de pessoas, desesperadas e/ou mal informadas, que os procuram no cotidiano e demandam aplicações terapêuticas de técnicas que ainda encontram-se em fase de pesquisa pré-clínica.

Os dispositivos usados pela imprensa nas notícias científicas e sociais são bem diferentes. Nos relatos sociais predominam as controvérsias, mas elas são mais sugeridas do que abordadas de modo sistemático e refletem imprecisão e pouca validação das fontes utilizadas. Estas matérias constituem as mais amplamente ilustradas por casos e exemplos de pacientes em cura, esperançosos e/ou famosos. Recorre-se ao uso de metáforas de cunho ontológico e frases de efeito que aludem bastante a aspectos regulatórios não solucionados e alertam ao público, de um modo relativo, sobre o lucro potencial nas terapias.

A imprensa local na MR não parece contribuir a democratização do conhecimento científico e médico de modo que ajude na formulação de um panorama abrangente e uma avaliação crítica por parte dos cidadãos, para que eles possam exercer adequadamente seus direitos à saúde nesta nova área de prática. A quase ausência de debate ético e sociopolítico nas matérias e a inclusão de fontes muito seletivas limitam o escopo do entendimento público e das escolhas possíveis na saúde no presente e no futuro próximo.

As interpretações nas matérias apresentam um raciocínio que apela principalmente à racionalidade científica e ao progresso de modo linear, da MR no Brasil e desde uma perspectiva universalista e que, com frequência, gaba-se da identidade nacional. A comunicação nos relatos tem um caráter pouco dialógico com grupos e associações relevantes da sociedade civil. As fontes priorizadas e os estilos representacionais dos relatos alinham a comunicação pública da imprensa com a abordagem teórica *'top down'* do entendimento público da ciência. Apela-se nos textos, apenas de forma secundária à saúde coletiva e as experiências dos doentes.

O método construtivista adotado na análise – baseado na construção de sentido dentro do processo de comunicação em ciência e na matriz metodológica de Gamson, Modigliani (1989) – permite revelar os padrões interpre-

tativos persistentes observáveis nos relatos sobre a MR, ao contribuir com uma forma de acessar os processos de pensamento envolvidos e as experiências que pretendem-se transmitir ao público. Apenas por se utilizar métodos interpretativos, pode-se avaliar a articulação dos diferentes pacotes midiáticos nas atribuições de sentido e significado que o público realiza sobre os assuntos científicos e da saúde. Deste modo, eles resultam úteis para pesquisar sua integração nas epistemologias cívicas e no modo como se constrói o entendimento público da ciência e a saúde em um país emergente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a contribuição da doutoranda e orientanda Bruna Castanheiras na coleta e codificação inicial das matérias analisadas e às Prof. Maria Tereza Leopardi Mello e Ana Célia Castro pelo seu apoio em tanto Coordenadora e Vice-coordenadora do Programa de Pósgraduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), do Instituto de Economia (IE), da Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ) onde atuo como Professora Visitante Estrangeira Senior.

Referências

- ACERO, L. Science, public policy and engagement: Debates on stem cell research in Brazil. *Life Sciences and Social Policy*, v.6, n. 3, p.1–17, 2010.
- ACERO, L. *Pesquisas e Terapias com Células-Tronco: Visões Sociais e o Debate no Brasil* 2011. Rio de Janeiro: E-Papers.
- ACERO, L. Regulação internacional e governança na medicina regenerativa: trajetórias do Reino Unido e a União Europeia e repercussões para a saúde coletiva global. *OIKOS*, v. 18, n. 2, p. 82-95, 2019.
- ASWELL, DJ. The challenges of science journalism: The perspectives of scientists, science communication advisors and journalists from New Zealand. *Public Understanding of Science*, v. 25, n. 1, p. 379–393, 2016.
- BARBOSA, A. ; MALIK, A. Desafios na organização de parcerias público-privadas em saúde no Brasil. Análise de projetos estruturados entre janeiro de 2010 e março de 2014. *Revista de Administração Pública*, v. 49 n.5 Rio de Janeiro, 2015.
- BAUER, M. W.; HOWARD S.; YULVE, J.; RAMOS R., MASSARANI L., AMORIN L. Global sciencejournalismreport: workingconditions&practices, professional ethosand future expectations. Ourlearning series. London: Science andDevelopment Network, London SchoolofEconomicsandPolitical Science, 2013.
- BESLEY, JC.; TANNER, AH. Whatscience communication scholars thinkabout training scientiststocommunicate. *Science Communication*,v. 33, n. 1, p. 239–263, 2011.
- BROWN, N. Hope against hype – Accountability in biopasts. *Presentsand Futures, ScienceStudies*, v. 16, n. 2, p. 3–21, 2003.
- BRUMFIELD, G. Science journalism: Supplantingtheold media? *Nature*,v.458, p. 274–277, 2009.
- BULLOCK, O., AMILL, D., SHULLMAN, H., DIXON, G. Jargon as a barrier to effective science communication: Evidence from metacognition. *Public Undersandingof Science*, v. 28, n.7, p. 845-853, 2019.
- CASTELL, S.; CHARLTON, A, Clemence, M, Pettigrew, N, Pope, S, Quigley, A. *Public Attitudes toScience* . London: Department for Business, Innovationand Skills, 2014.
- CHYI, HI.; LEWIS, SC; ZHENG, N. A matter of life and death?



POLÍTICA EDITORIAL

A equipe editorial da revista *Desenvolvimento em Debate* se compromete a manter elevada conduta ética durante todo o processo em relação à publicação e seus colaboradores; rigor com a qualidade dos artigos científicos a serem publicados; selecionar revisores capacitados e ecléticos com educação ética e respeito profissional aos autores e ser imparcial nos processos decisórios, procurando fazer críticas sempre construtivas e profissionais. Para tal fim, a revista adota o código de conduta do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (<http://www.cnpq.br/web/guest/diretrizes>).

A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socioeconômico. Ênfase é dada a trabalhos que analisam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a pesquisas acerca de casos nacionais ou em perspectiva comparada, sobretudo de países da América Latina.

Os textos submetidos para publicação podem ser em português, espanhol ou inglês e devem ser inéditos. Ocasionalmente, por seu mérito acadêmico, a revista publica traduções de artigos originais em línguas que não sejam o português.

Pelo menos um dos autores deve ter a titulação mínima de mestre.

A revista adota o processo de avaliação por pareceristas anônimos. Os artigos passam por um processo de avaliação com três etapas. Na primeira, de caráter formal, avalia se o texto respeita as normas editoriais. Na segunda, decide se o artigo se adequa ou não ao escopo da *Desenvolvimento em Debate*. Em caso de ser negativo, comunica aos autores o motivo da rejeição. Em caso de ser positivo, o artigo é enviado a pareceristas externos. A publicação está condicionada à aprovação por parte de dois avaliadores externos à revista.

O corpo editorial pode aceitar artigos para publicação, com ou sem recomendação de alterações. Não caso de serem necessárias alterações, a versão final do artigo deve ser enviada no prazo de um mês posterior ao envio da avaliação dos pareceristas externos.

NORMAS PARA A SUBMISSÃO DE ARTIGOS

- Os artigos devem ser submetidos pelo correio eletrônico da revista: revdesenvolvimentoemdebate@gmail.com.
- Os artigos submetidos devem ter entre 7,000 e 12,000 palavras (incluindo as notas de fim, resumos, bibliografia e legendas), em fonte Times New Roman, tamanho 12, com espaço 1,5 e parágrafo justificado.
- Os manuscritos devem incluir um resumo em português e em inglês, explicitando objetivos do artigo, metodologia empregada e as principais conclusões. O resumo deve ter entre 100 e 150 palavras e deve ser acompanhado de entre 3 a 5 palavras-chave.
- Devem ser submetidos no mesmo processo dois arquivos. Um contendo os dados dos autores e outro com o manuscrito sem identificação de modo de evitar qualquer informação que revele a autoria do artigo.
- As notas de fim deverão ser evitadas ao máximo e, quando existirem, restringirem-se a conteúdo e estarem enumeradas automaticamente em algarismos arábicos em ordem crescente e listadas no final do texto.
- As citações diretas com mais de três linhas devem estar destacadas do texto, recuadas 4cm à esquerda e com espaçamento simples entre linhas. O texto deverá ser digitado em Word For Windows e não deverá ter numeração de páginas.
- As figuras devem incluir um título auto-explicativo, na língua do texto, numerado em algarismo arábico, alinhado na margem esquerda e posicionado logo acima da figura. A fonte deve estar logo abaixo da figura. Aqui incluem-se, gráficos, fotografias (nítidas e com contraste), desenhos, etc.
- As tabelas devem complementar e não duplicar o texto, numeradas em algarismos arábicos. O título deve ser auto-explicativo, na língua do texto, alinhado na margem esquerda e posicionado acima da tabela. A fonte deve estar logo abaixo da tabela.

As Referências Bibliográficas no texto devem ser citadas de forma corrida, segundo as normas da ABNT. Recomenda-se evitar citação de resumos simples, somente citando resumos expandidos de Congressos ou de outro evento científico de mesma natureza.

LISTA DE REFERÊNCIAS

Toda a literatura citada ou indicada no texto deverá ser listada em ordem alfabética. Artigos em preparação ou submetidos à avaliação não deverão ser incluídos nas referências. A formatação das referências deve seguir o padrão estabelecido pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) em “Regras Gerais de Apresentação” - NBR-6023, de agosto, 2002.

Exemplos de referências

Os exemplos a seguir não devem ser considerados como referências reais, pois alguns tiveram elementos adicionados a título de exemplificação.

Livros

SOBRENOME, Inicial nome. Título. Cidade da editora: Editora, Ano de publicação.

Exemplo:

REID, D. Sustainable development: an introductory guide. 1. ed. London: Earthscan, 1995.

Capítulos de livro

SOBRENOME, Inicial do nome. Título. In: SOBRENOME do ORGANIZADOR, Inicial do nome (Org.). Título da obra. Cidade da editora: Editora, Ano de publicação, páginas.

Exemplo:

ALMEIDA, L. T. Comércio e meio ambiente nas negociações multilaterais. In: BRAGA, A. S.; MIRANDA, L. C. (Org.). Comércio e meio ambiente: uma agenda positiva para o desenvolvimento sustentável. Brasília: MMA/SDS, 2002. p. 97-134.

Artigos em periódicos

SOBRENOME do autor, Inicial. Título do artigo. Título da revista, volume, número, páginas do artigo, ano de publicação.

Exemplo:

ANYANWU, C. N. The technique of participatory research in community development. The Community Development Journal, v. 23, n. 4, p. 11-15, 1988.

Trabalho apresentado em evento

SOBRENOME do autor, Inicial do nome. Título. In: EVENTO, Ano do evento, Cidade do Evento. Anais, página. Disponível em: <hiperlink>. Acesso em: data (formato Dia, mês, ano).

Exemplos:

SOUZA, L. S.; BORGES, A. L.; REZENDE, J. O. Influência da correção e do preparo do solo sobre algumas propriedades químicas do solo cultivado com bananeiras. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE FERTILIDADE DO SOLO E NUTRIÇÃO DE PLANTAS, 21., 1994, Petrolina. Anais... Petrolina: EMBRAPA, CPATSA, 1994. p. 3-4.

ANDRADE, T. Inovação tecnológica e meio ambiente: dando um passo acima. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., 2004, Indaiatuba, SP. Anais... Indaiatuba: ANPPAS 1 CD-ROM.

ANDRADE, T. Inovação tecnológica e meio ambiente: dando um passo acima. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., 2004, , Indaiatuba, SP. Anais... Indaiatuba: ANPPAS 2004. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT01/thales.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2007.

Dissertações, teses e relatórios

SOBRENOME, Inicial do nome. Título. Ano, Número de páginas. Dissertação – Centro, Universidade, Cidade.

Exemplo:

SERRANO, C. M. T. A invenção do Itatiaia. 1993. 179 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas.

Trabalhos em meio-eletrônico

Exemplo:

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Tratados e organizações ambientais em matéria de meio ambiente. In: _____. Entendendo o meio ambiente. São Paulo, 1999. v. 1. Disponível em: <<http://www.bdt.org.br/sma/entendendo/atual.htm>>. Acesso em: 8 mar. 1999.

Artigos de periódico em meio eletrônico

Exemplos:

AIKAWA, N. Visión Histórica de la Preparación de la Convención Internacional de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Museum Internacional. Patrimonio Inmaterial. Paris, UNESCO,

n. 221-222, p. 140-155, 2003. Disponível em: <<http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php>>. Acesso em: 5 set. 2006.

JOLY, C. A. Acesso a recursos genéticos, repartição de benefícios e proteção dos conhecimentos tradicionais. *Biota Neotrop.*, v. 5, n. 1, p. 3-3, 2005. Acesso em: 26 jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-06032005000100001-&lng=en&nrm-iso>.

ISSN 1676-0603. online.

Legislação BRASIL – SNUC. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

O envio espontâneo de qualquer colaboração implica automaticamente a cessão integral dos direitos autorais ao INCT-PPED. A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas.



Acesse <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>
por tablet ou celular, utilizando um leitor QR Code



ISSN 1982-2251



9 771982 225002



Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada semestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

<http://inctpped.ie.ufrj.br>

<http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>



Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ