

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

SAULO DE TARSO SILVESTRE SANHUEZA MANRIQUEZ

DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO E LIVRE CONCORRÊNCIA

CURITIBA

2011

SAULO DE TARSO SILVESTRE SANHUEZA MANRIQUEZ

DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO E LIVRE CONCORRÊNCIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Luís Alexandre Carta Winter.

CURITIBA

2011

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

M285d
2011

Manriquez, Saulo de Tarso Silvestre Sanhueza
Democracia, desenvolvimento e livre concorrência / Saulo de Tarso
Silvestre Sanhueza Manriquez ; orientador, Luís Alexandre Carta Winter.
– 2011.
209 p. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2011
Bibliografia: f. 196-209

1. Democracia. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Participação política.
4. Pluralismo. 5. Concorrência. I. Winter, Luís Alexandre Carta. II. Pontifícia
Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito.
III. Título.

CDD 20. ed. – 321.4

SAULO DE TARSO SILVESTRE SANHUEZA MANRIQUEZ

DEMOCRACIA, DESENVOLVIMENTO E LIVRE CONCORRÊNCIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Luís Alexandre Carta Winter
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Fábio Tokars
Centro Universitário Curitiba

Prof^a. Dr^a. Danielle Anne Pamplona
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba (PR), 29 de abril de 2011.

Dedico este trabalho à minha mãe, Nelva Terezinha Silvestre, que todos os dias demonstra, com palavras e ações, o significado da renúncia, da bondade, da paciência e do amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus Pai todo poderoso e ao seu Filho e meu Senhor, Jesus Cristo, pela minha vida e por tudo que tenho; por todas as vezes que fui perdoado; e pela Graça salvadora manifesta nas turbulências existenciais.

Ao Santo Padre João Crisóstomo, pelos ensinamentos que resgataram em mim a esperança e que me convidam a voltar para o caminho da Verdade.

Ao meu professor orientador Luís Alexandre Carta Winter, pelas orientações, pela paciência beneditina, pela compreensão, pela amizade e por todo apoio dado a mim desde os tempos da graduação.

À minha mãe Nelva, pelo suporte emocional, espiritual e material aos meus estudos.

À professora Fabiane Bessa, pela amizade, por todo apoio e por ter me ensinado a dar os primeiros passos como pesquisador.

Ao meu antigo orientador, Alexandre Ditzel Faraco, por ter me acompanhado durante parte do mestrado e pelas orientações acadêmicas e espirituais.

Ao meu amigo Marcus Paulo Rycembel Boeira, pelos ensinamentos e orientações e por ter me mostrado que há uma Teoria do Estado a ser resgatada.

Ao meu confessor, Padre José Maria, pelos sábios conselhos.

Aos professores Luiz Alberto Blanchet e Roberto Ferraz pelo apoio.

Às professoras Heline Sivini Ferreira, Cinthia Obladen de Almendra Freitas e Flavia Cristina Piovesan pela paciência, pelo apoio e por terem torcido por mim.

À professora Marcia Carla Pereira Ribeiro pela compreensão e apoio.

Ao professor Alvacir Alfredo Nicz, pelo apoio e amizade.

A todos os meus amigos e colegas de mestrado que me incentivaram e apoiaram.

À minha namorada Ana Caroline Staben, por todo carinho e apoio.

À Karin Silvestre, pelas orações.

Às minhas amigas Eva Curelo e Verônica Krauss, por toda ajuda, por se preocuparem comigo e torcerem por mim.

À Priscilla Bueno, pelos ajustes emergenciais que fez ao meu trabalho.

À professora Danielle Ane Pamplona e ao professor Fábio Tokars, pelos apontamentos feitos durante a defesa de minha dissertação e pelos conselhos que procurarei levar em conta na continuidade da minha vida acadêmica.

Durante duzentos anos serramos, serramos e serramos o galho sobre o qual estávamos sentados. E no final, muito mais depressa do que alguém jamais previra, nossos esforços foram recompensados e despencamos. Mas, infelizmente, houve um pequeno engano. O que nos aguardava lá embaixo não era no final das contas, um canteiro de rosas, mas uma fossa sanitária entulhada de arame farpado.

George Orwell

RESUMO

O estudo analisa a relação entre democracia, desenvolvimento e livre concorrência. Considerando que a democracia possui os aspectos do fundamento (voto dos cidadãos), do funcionamento (tipos de democracia) e da finalidade (realização dos direitos fundamentais), busca-se trabalhar com uma definição que os albergue e permita discernir o que é daquilo que não é democracia. Para tanto, a análise da democracia visa: identificar o campo semântico que a caracteriza (direitos civis e políticos; eleições livres e competitivas; pluralismo; liberdade de expressão; fontes alternativas de informação) e os elementos que a condicionam (desenvolvimento e economia de mercado); facilitar a compreensão da democracia constitucionalmente delineada; verificar as possibilidades de participação política para além das eleições. Discute o desenvolvimento a partir da análise de diversas perspectivas e adota aquelas que se complementam, apresentando-o como um processo, cuja finalidade é a remoção de fontes de privação (miséria; ausência de liberdades civis e políticas e de oportunidades econômicas; precariedade nos serviços públicos). Tal processo liga o desenvolvimento à democracia, pois esta permite que as pessoas sejam não apenas destinatárias, mas também agentes do desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento contribui para a realização das finalidades da democracia e esta, ao oportunizar a participação política, para as finalidades daquele. As perspectivas do desenvolvimento são identificadas na história brasileira, enfatizando-se a atual situação das oportunidades econômicas para o empreendedorismo e a geração de empregos. A partir da distinção entre os modelos de sistema econômico, discute a livre concorrência, mostrando a sua ligação com a economia de mercado, a qual é importante para o desenvolvimento e é uma condicionante da democracia. À luz do direito brasileiro, analisa a relação da concentração econômica com a política de financiamento adotada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, os impactos desta para o desenvolvimento, para a distribuição de recursos políticos e problematiza o papel do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) diante disso. Em seguida, aborda a predominância da radiodifusão aberta - especialmente da televisão - como meio de informação e, analisa o caso da TV digital, problematizando, sob o prisma da democracia, o papel do governo brasileiro no tocante à concentração no setor, bem como a atuação do CADE no caso.

Palavras-chave: Democracia. Pluralismo político. Participação política. Desenvolvimento. Oportunidades econômicas. Política desenvolvimentista. Recursos políticos. Competição política. Livre concorrência.

ABSTRACT

The study analyses the relationship between democracy, development and free competition. Considering that democracy has aspects of foundation (citizen votes), operation (types of democracy) and finality (realization of fundamental rights), we seek to work with a definition which encompasses them and allows to discern what is and isn't democracy. Thus, the analysis of the democracy aims to: identify the semantic field which characterizes it (civil and political rights; free and competitive elections; pluralism; freedom of expression; alternative sources of information) and the elements which condition it (development and market economy); facilitate the comprehension of the democracy constitutionally described; verify the possibilities of political participation beyond the elections. Discusses the development starting with the analysis of several perspectives and adopts those which complement each other, presenting it as a process with the finality of removing the sources of divestment (misery; lack of civil and political freedom and economical opportunities; precarious public services). Such process connects development to democracy because it allows people to not only be receivers, but also agents of development. Thus, the development contributes to the realization of the finalities of democracy, which makes possible the political participation for the other's finality. The perspectives of development are identified in the Brazilian history, emphasizing the current situation of the economical opportunities for entrepreneurship and work generation. From the distinction among models and economical system, we discuss free competition, showing its connection with the market economy, which is important for development and is a condition of democracy. In light of Brazilian law we analyze the relationship of economical concentration with financing policy adopted by the National Bank for Economical and Social Development, the impact this has on development, on distribution of political resources and the problem of the Administrative Council for Economical Defense (CADE) role in light of this. Following, we discuss the predominance of open broadcasting, especially in television, as means of information, and analyze the problematic of the digital TV case with a democracy perspective, the role of the Brazilian government regarding concentration in the sector as well as CADE action in the case.

Key words: Democracy. Political pluralism. Political participation. Development. Economical opportunities. Developmental policy. Political resources. Political competition. Free competition.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DEMOCRACIA	21
2.1 ASPECTOS DA DEMOCRACIA	22
2.2 CONCEITOS DE DEMOCRACIA	25
2.3 DEFINIÇÃO DE DEMOCRACIA	27
2.4 MODELOS DE DEMOCRACIA.....	31
2.4.1 Democracia direta	31
2.4.2 Democracia da <i>civitas</i> e república moderna	36
2.4.3 Democracia representativa	39
2.4.3.1 Democracia representativa no Estado Liberal	41
2.4.4 Democracia semidireta	46
2.5 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA CONTEMPORÂNEA.....	47
2.5.1 A questão da poliarquia	49
2.5.2 O pluralismo	50
2.6 ELEMENTOS CONDICIONANTES DA DEMOCRACIA	51
2.7 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO.....	53
2.7.1 Internet e participação	58
2.8 O QUE NÃO É DEMOCRACIA	62
2.8.1 Democracia consolidada e a questão do significante vazio	65
2.9 A DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	68
2.9.1 Pluralismo político na Constituição	69
2.9.2 Liberdades civis e políticas	71
2.9.3 Direitos sociais	74
3 DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA	75
3.1 DESENVOLVIMENTO.....	76
3.1.1 Breve história da discussão sobre o desenvolvimento	77
3.1.1.1 Desenvolvimento como industrialização e crescimento econômico	77
3.1.1.2 Teoria da dependência	79
3.1.1.3 Surgimento de novos elementos caracterizadores do desenvolvimento e do subdesenvolvimento	82
3.1.1.4 O índice de desenvolvimento humano	84

3.1.1.5 O Desenvolvimento como liberdade	84
3.1.2 Desenvolvimento e democracia.....	89
3.1.2.1 Desenvolvimento e liberdades políticas e civis.....	91
3.1.2.2. Desenvolvimento, pobreza, educação e democracia	92
3.1.2.3 Desenvolvimento, corrupção e democracia.....	95
3.1.3 Desenvolvimento no Brasil.....	95
3.1.3.1 A revolução industrial brasileira (1930-1945).....	96
3.1.3.2 De 1946 a 1954.....	98
3.1.3.3 Plano de metas	98
3.1.3.4 De 1961 a 1964.....	102
3.1.3.5 O desenvolvimento durante o período ditatorial	104
3.1.3.6 De 1930 à Nova República.....	109
3.1.3.7 Nova República	110
3.1.3.8 Direitos sociais e IDH	116
3.1.3.9 Índice de oportunidades humanas.....	122
3.1.3.10 Oportunidades econômicas.....	124
4 LIVRE CONCORRÊNCIA, DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA	129
4.1 LIVRE CONCORRÊNCIA	130
4.1.1 Sistemas econômicos.....	131
4.1.1.1 Sistema econômico tradicional.....	132
4.1.1.2 Sistema de autoridade (de economia centralizada, coletivista ou planejado)	133
4.1.1.3 Sistema de autonomia.....	138
4.1.2 Os papéis históricos do Estado para a livre concorrência	139
4.1.3 Importância geral da livre concorrência	142
4.1.4 Direito concorrencial no Brasil	143
4.1.4.1 A concentração de empresas.....	145
4.1.4.1.1 Análise dos atos de concentração	147
4.2 LIVRE CONCORRÊNCIA E DESENVOLVIMENTO.....	149
4.2.1 Condutas.....	149
4.2.2 Livre concorrência, empreendedorismo, desconcentração e política desenvolvimentista.....	150
4.3 LIVRE CONCORRÊNCIA E DEMOCRACIA	157
4.3.1 Livre concorrência, meios de comunicação social e democracia	160
4.3.1.1 Meios de comunicação social	162

4.3.2 Meios de comunicação social no Brasil	166
4.3.2.1 Radiodifusão	166
4.3.2.2 TV por assinatura	169
4.3.2.3 Meios impressos	170
4.3.2.4 Internet.....	172
4.3.3 O CADE e a concentração dos meios de comunicação: o caso da TV digital	177
4.3.3.1 A TV digital e o CADE	178
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	187
REFERÊNCIAS	196

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo baseia-se na ideia de que existe uma relação entre democracia, desenvolvimento e livre concorrência. Na abordagem de cada um desses temas é possível perceber tanto pontos de tangência entre eles como uma dinâmica de mútuo reforço. No entanto, a percepção dessa dinâmica entre os temas está vinculada à análise da construção histórica dos mesmos. Compreendê-los a partir da significação que vão adquirindo ao longo do tempo contribui para identificar o tipo de relação que eles mantêm.

De maneira isolada, os termos democracia, desenvolvimento e livre concorrência, possuem um campo semântico que lhes é peculiar, ou seja, possuem elementos que lhes dão sentido. Tais elementos, paulatinamente, foram se agregando a essas palavras, dando a elas novos contornos. Ignorar ou subverter elementos do campo semântico pode alterar a compreensão das próprias palavras.

Ocorre que, em seus respectivos campos semânticos, democracia, desenvolvimento e livre concorrência, podem, conforme os arranjos políticos e institucionais de cada Estado, possuir diversos elementos que são comuns e também interligados.

As democracias contemporâneas possuem institutos e fatores subjacentes que as viabilizam. Não há democracia que prescindia de liberdades civis e políticas; de direitos fundamentais formalizados ou reconhecidos pelo costume. Os direitos civis lastreiam os direitos políticos; limitam a atuação do Estado, pois se prestam a impedir o arbítrio (v.g. direito à vida, legalidade, garantias processuais, proibição da tortura, etc.) e permitem a existência de uma sociedade civil independente (v.g. direito de propriedade, o qual informa a livre iniciativa). A previsão de liberdade e igualdade política viabiliza os processos eleitorais e permite a participação política para além desses processos.

Ocorre que a liberdade política só pode ser assim chamada se ela traz consigo a possibilidade de fazer escolhas entre políticas alternativas, a qual depende de instituições que assegurem o pluralismo político e social. Na ausência de tal possibilidade tem-se um engodo, uma encenação plebiscitária capaz de encobrir regimes tirânicos.

A liberdade política não se resume aos *direitos políticos* de poder votar e ser votado; abrange a possibilidade de os cidadãos formularem políticas e comunicá-las às pessoas, o que exige as liberdades de consciência, de crença e de expressão, bem como fontes alternativas de informação.

No intuito de melhor demonstrar o que aqui se está afirmando, o primeiro capítulo deste estudo parte da abordagem dos três aspectos da democracia apontados por Giovanni Sartori: *fundamento, funcionamento e finalidade*. O fundamento diz respeito à legitimidade. Há o fundamento onde há cidadãos livres e iguais juridicamente, aptos a participar por meio do voto na política. O funcionamento refere-se à forma, à intensidade e à frequência pela qual se arranja o fundamento, ou seja, traduz-se nos *tipos* de democracia (direta, semidireta ou representativa). Já a finalidade abarca a realização dos direitos fundamentais do homem, colocando o Estado a serviço das pessoas. A partir da compreensão desses aspectos, o primeiro capítulo procura identificar qual a definição de democracia que os alberga.

O objetivo central de desenvolver-se um estudo partindo de uma definição é estabelecer limites que permitam discernir o que é e o que não é democracia e também contribuir para esclarecer as diferenças entre *definição* de democracia e *tipos* de democracia. Para tanto, aborda-se, de forma sucinta, as experiências e os debates sobre a democracia elaborados na história. Se as democracias contemporâneas possuem os traços característicos que a teoria da democracia lhes confere, é devido à existência de um processo histórico que as precedeu, legando a elas um arcabouço que não pode ser desconsiderado, sob pena de tornar arbitrárias todas as definições de democracia.

Com base na distinção entre os tipos de democracia, e levando em conta que a democracia deve permitir que os indivíduos influam na política por meios que vão além dos processos eleitorais, é feita uma reflexão sobre a *participação política* nas democracias contemporâneas que procura identificar as reais possibilidades abertas a ela, não a tratando, como amiúde se faz, como um tipo de democracia, a chamada *democracia participativa*, a qual pode, ao ser apresentada por meio de diversas propostas, conforme o alvitre de acadêmicos e políticos, assumir contornos bastante imprecisos. Nessa reflexão, problematiza-se a participação na internet, salientando-se que, mesmo diante das novas oportunidades participativas por ela trazidas, é temerário considerar que nos complexos Estados modernos, nos quais a política ocupa um lugar acessório na vida das pessoas, mormente em países em desenvolvimento, que a internet possa ser num futuro próximo um substitutivo para a atividade congressual (na medida em que oportuniza a realização de votações mais constantes) ou constituir-se numa esfera pública virtual independente da esfera pública real.

Vale destacar que a breve exposição sobre tipos históricos de democracia também visa tributar para a compreensão do modelo de democracia delineado pela Constituição de 1988. Num primeiro momento, uma abordagem nesse sentido pode parecer óbvia e até mesmo dispensável, mas não o é. Tendo-se em mente que nas sutilezas da dialética política, ideólogos

de determinados tipos de democracia tentam forçar uma associação artificial entre os tipos que defendem e o modelo constitucional, a compreensão do verdadeiro modelo estabelecido pela Constituição torna-se fundamental. Assim, pretende-se trazer a discussão da democracia para o plano concreto, para a realidade social, política e jurídica brasileira.

A Constituição de 1988 consagra a *democracia representativa* e traz institutos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular). A presença desses institutos não modifica o modelo constitucional e, por essa razão, devem ser interpretados no conjunto do sistema representativo.

Como uma típica democracia contemporânea, a democracia brasileira contempla direitos civis e políticos, e elege o pluralismo político (art.1º, V da Constituição) como um de seus fundamentos. Não obstante, o Estado Democrático brasileiro prevê direitos sociais que, quando promovidos, podem implicar na remoção de privações que inibem a participação política.

Compreender que o processo democrático possibilita que as pessoas formulem políticas e comuniquem-nas, façam escolhas entre as políticas alternativas que se apresentam no espaço público e que essas possibilidades podem ser garantidas ou reforçadas pela promoção de direitos sociais, oportuniza a discussão sobre o desenvolvimento.

As primeiras investigações teóricas sobre o desenvolvimento tratavam-no como um sinônimo de industrialização e de crescimento econômico (auferido por meio da distribuição de renda per capita). A partir do final da década de 1960, a inclusão de variáveis não econômicas ao tema fez com que gradativamente ele fosse entendido como um problema *humano* e não apenas econômico. Extenuou-se, na discussão sobre o desenvolvimento, a distinção – acadêmica, diga-se – entre fatores econômicos e não econômicos. Entre nós, Luiz Carlos Bresser Pereira, em obra publicada em 1977, já considerava o desenvolvimento como um processo que desencadeia, de forma tendentemente contínua, mudanças sociais que melhoram a qualidade de vida da população. No entanto, mesmo com o surgimento de novas abordagens e com a inserção de novas variáveis caracterizadoras do desenvolvimento, o tratamento sinonímico entre este e o crescimento econômico persistiu até os anos 1990, quando então surgiu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas, que provocou uma ruptura com esse tratamento. Contudo, vale dizer, o IDH não dispensou o crescimento econômico, mas vinculou-o aos elementos da educação e da longevidade.

Com a obra *Desenvolvimento como liberdade* de Amartya Sen, o desenvolvimento passou a ser visto como um processo de expansão de liberdades *substantivas*, que envolvem

liberdades civis e políticas, liberdades e oportunidades econômicas, oportunidades sociais (destinadas ao combate da extrema pobreza, do analfabetismo e à oferta de serviços públicos – ligados à seguridade social, tais como os serviços médico-hospitalares e os sistemas de amparo aos desempregados – adequados). Essas liberdades são a finalidade do desenvolvimento, no entanto, elas também são consideradas por Sen como *instrumentais*, porque ao serem promovidas tornam-se também meios para o desenvolvimento.

Portanto, pode-se dizer que as finalidades da democracia e do desenvolvimento são semelhantes. A democracia tem por fim promover os direitos fundamentais da pessoa, os quais podem ser arranjados numa ordem estatal de várias maneiras: ou priorizando-se os direitos civis e políticos ou buscando, concomitantemente com estes, a ampliação e a realização dos direitos sociais. Contudo, é preciso que se aceite que os direitos civis e políticos precedem os sociais. O fito primeiro da democracia é assegurar os direitos que justificam e são funcionais para a existência dela e, por essa razão, não podem ser preteridos sob o pretexto da promoção dos direitos sociais.

Para a democracia, os direitos sociais desempenham um papel complementar. Promovê-los significa retirar ou mitigar privações materiais que afetam o funcionamento da democracia. Pessoas famintas, desnutridas ou doentes podem tornar-se apáticas em relação à política. Uma educação deficitária influi negativamente na capacidade de os indivíduos formularem políticas e comunicá-las e também prejudica a compreensão e o discernimento das informações apresentadas pelos meios de comunicação social. O desemprego e a falta de liberdades econômicas traduzem-se em perda de autonomia e abrem espaço para políticas desvirtuadas e demagógicas de seguridade social.

Por outro lado, o adequado funcionamento das instituições democráticas possibilita que as pessoas participem do processo de desenvolvimento, não apenas como destinatárias das políticas desenvolvimentistas, mas também como agentes, e permite que problemas que entravam o desenvolvimento, como é o caso da corrupção, sejam enfrentados. Compreende-se assim, tal como propõe Sen, que a democracia é um elemento que compõe o campo semântico do desenvolvimento.

Para tal compreensão, o segundo capítulo procura mostrar algumas abordagens sobre o desenvolvimento, situando-as em seus respectivos momentos históricos. Embora a abordagem do desenvolvimento não tenha sido elaborada a partir de uma definição específica tal como se fez com a democracia, vale-se de perspectivas que se complementaram ao longo do tempo. Há nisso, evidentemente, uma escolha, pois são diversas as teorias sobre o desenvolvimento que serão esboçadas neste estudo. A partir disso procura-se identificar quais perspectivas, a

despeito de certas diferenças, confluem para que o desenvolvimento se relacione positivamente com a democracia e a livre concorrência.

Em seguida, ainda no segundo capítulo, elabora-se um breve estudo sobre o desenvolvimento no Brasil. Pela brevidade, faz-se necessário um recorte histórico. Tal recorte baseia-se na noção de desenvolvimento proposta por Bresser Pereira. Destarte, o tema é analisado no período que vai de 1930 até os dias atuais. Nesse ínterim, é possível identificar que a despeito de algumas tentativas de inserir projetos educacionais e de erradicação de doenças típicas do subdesenvolvimento dentro da discussão do desenvolvimento – especialmente após 1970 –, prevaleceu, até o final da década de 1980, o entendimento de que o desenvolvimento se traduz em industrialização e crescimento econômico. Como o IDH fez com que elementos como saúde e educação passassem a ser decisivos para caracterização do desenvolvimento, procura-se mostrar o que se tem feito no Brasil para melhorar esses quesitos, bem como apresentar a evolução do índice no país. E com base na concepção de desenvolvimento adotada por Sen e considerando também o novel *Índice de Oportunidades Humanas* (IOH) – pelo qual se verificam as igualdades de oportunidade, que permitem que, ao menos potencialmente, as pessoas possam buscar e alcançar os seus objetivos de vida –, analisam-se, além das oportunidades educacionais e as relativas ao saneamento básico e ao sistema de saúde público, também as oportunidades econômicas.

As oportunidades econômicas estão relacionadas com o grau de possibilidades abertas para o surgimento e para a manutenção de novos empreendimentos e para a geração de empregos num determinado Estado. No caso específico do Brasil, procura-se mostrar a realidade da questão no país, utilizando-se para isso o *Index of Economic Freedom*, elaborado pela Heritage Foundation.

Ao longo da história do desenvolvimento no Brasil, verifica-se uma opção preferencial dos planos de desenvolvimento pela figura da grande empresa. Quando se analisa a referida opção sob o enfoque da finalidade do desenvolvimento e da sua relação com a democracia, surgem dúvidas sobre os reais benefícios existentes nas políticas governamentais que priorizam o estímulo aos grandes empreendimentos, sobre se essa opção reverte-se em efetivas oportunidades econômicas para empreendedores e trabalhadores e se ela contribui ou prejudica o pluralismo político. Essas dúvidas conduzem a discussão para o tema da livre concorrência.

A ideia de livre concorrência aparece com o desenvolvimento da economia de mercado, também chamada de sistema de economia descentralizada ou, ainda, de economia capitalista.

Numa economia descentralizada existem diversos centros de decisão econômica. Os centros decisórios das empresas privadas convivem com o centro decisório estatal. Em outros termos, existem diversos *planos* ou centros de *planejamento*. Ao contrário do que ocorre com as economias de planejamento central, que subordinam toda a economia aos comandos estatais, nas economias descentralizadas a atividade planejadora do Estado não é impositiva, mas apenas indicativa.

Para que existam centros econômicos autônomos é necessária a existência de normas que garantam a ordem econômica privada em face do Estado, que impeçam ou dificultem que o poder econômico, privado ou estatal, controle o poder político. Essas normas compõem o chamado *direito concorrencial* ou *antitruste*. No Brasil, o direito antitruste é representado pela Lei nº 8.884 de 11 de junho de 1994. A referida lei é uma consequência da Constituição 1988, a qual traz, dentre os fundamentos da República e da ordem econômica, o valor social da livre iniciativa e diz que a livre concorrência é princípio da ordem econômica.

O direito concorrencial ocupa-se tanto com as *condutas* dos agentes econômicos – ou seja, com a forma pela qual os agentes relacionam-se entre si (leal ou deslealmente), com o mercado e com os consumidores –, quanto com as *estruturas* – com o tipo de oferta predominante num dado mercado, com os atos de concentração econômica e os impactos destes sobre um determinado mercado.

Determinadas condutas, conforme se verá, exercem um impacto negativo sobre o desenvolvimento. Assim, por exemplo, limitar ou obstar o acesso de novas empresas a determinado mercado e atrapalhar o funcionamento de outras empresas (concorrentes, fornecedoras, adquirentes ou financiadoras), novas ou não, significa desrespeitar o exercício da liberdade econômica dos empreendedores, em prejuízo da geração de renda tanto para os empresários quanto para trabalhadores e potenciais trabalhadores (no caso de empresas que estão em processo de estabelecimento no mercado), atentando contra os fundamentos republicanos da livre iniciativa e do trabalho (art. 1º, IV da Constituição) e, conseqüentemente, contra o processo de desenvolvimento.

Já sob o aspecto estrutural, a concentração econômica, ou o processo que leva a ela, por se traduzir ou desencadear a existência de um número reduzido de centros autônomos de decisão econômica, pode ser prejudicial tanto para o desenvolvimento quanto para a democracia.

A concentração econômica pode ter diversas causas e motivações, tais como: a) administração estratégica por parte do Estado de determinados setores da economia; b) política estatizante; c) razões ideológicas, no caso de economias socialistas ou de capitalismo

de Estado; d) necessidade de saneamento de empresa em dificuldade; e) busca por maior eficiência, produtividade e competitividade; f) necessidade de fortalecimento e ganho de competitividade por parte de pequenas e médias empresas diante da entrada de grandes concorrentes num dado mercado; g) necessidade de atuação estatal na oferta de bens e serviços quando da ausência de um empresariado com capital e interesse para investir em uma determinada atividade; h) altos custos envolvidos para a entrada de novos concorrentes; i) eficiência empresarial que conduz a um papel central sobre um setor da economia; j) favorecimento estatal a grandes grupos econômicos. Assim, a concentração pode: decorrer de um exercício natural da livre iniciativa do empresariado; ser um fator alheio aos agentes que detém um maior poder no mercado (nos caso dos altos custos que impedem ou dificultam o surgimento de novos concorrentes); ser fruto da eficiência empresarial; ter por origem uma política estatal. A análise da concentração econômica deve, portanto, ser uma análise casuística.

Compreender que existem diversas causas, motivações e justificativas para a concentração econômica ajuda a afastar simplificações que ou atribuem única e exclusivamente ao Estado e às ideologias estatizantes a culpa pela concentração ou buscam transmitir as ideias de que a concentração econômica faz parte da lógica interna da economia de mercado – não sendo então uma “falha” – e que todo empresário é um potencial monopolista. Ademais, é essa compreensão que permite, por exemplo, discutir temas preteridos pelos estudiosos do direito da concorrência, como é o caso da relação entre políticas de desenvolvimento adotadas pelo Estado e a livre concorrência, e os impactos dessa relação sobre a ordem democrática.

Feitas essas observações, cumpre destacar que com relação ao desenvolvimento, a concentração pode prejudicar o surgimento de novos negócios e a geração e manutenção de empregos. Embora a concentração econômica possa ser necessária ou justificada em determinados contextos econômicos – tal como se verifica em nações com desenvolvimento tardio, nas quais muitas vezes o Estado ou tem de atuar diretamente na economia para suprir necessidades não atendidas pela iniciativa privada, ou tem buscar atrair grandes volumes de capital junto ao grande empresariado –, ela pode se transformar num óbice à continuidade do processo desenvolvimentista, mormente quando se considera o desenvolvimento a partir da perspectiva mais ampla adotada por este estudo, pela qual se considera também a importância da democracia.

Na sua relação com a democracia, a concentração significa, potencialmente, uma limitação das fontes de recursos a disposição das organizações políticas da sociedade civil

(partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, ONGs, etc.), o que pode, também de forma potencial, dificultar a existência de disputas políticas competitivas e pluralistas. Em suma: a concentração econômica diminui as possibilidades dos indivíduos e dos grupos sociais elaborarem, promoverem e comunicarem perspectivas políticas alternativas.

Quando se entende que o processo democrático exige a possibilidade de comunicar políticas alternativas abre-se espaço para a questão dos meios de comunicação social. Pode-se dizer que a relação existente entre o pluralismo político e a economia de mercado traz embutida a temática da existência de fontes alternativas de informação, as quais são indispensáveis para a competição política nas democracias.

Para que existam fontes alternativas de informação é necessário que as empresas do setor de comunicação social sejam centros de decisão econômica autônomos, não sujeitos ao planejamento central do Estado. A diversidade informativa depende de um mínimo de independência editorial e gerencial dos produtores de conteúdo. Na ausência de tal independência podem até existir fontes alternativas de informação, mas serão apenas de caráter nominal. Nas economias em que o Estado controla toda economia é improvável que se encontrem meios de comunicação apartados desse controle e, por isso mesmo, não faz muito sentido discutir o pluralismo informacional nesse caso. No entanto, em economias de mercado ligadas a democracias, a questão das fontes alternativas de informação suscita debates sobre a regulação dos meios de comunicação social, sobre os reais e presumíveis problemas decorrentes da concentração desses meios para o pluralismo político, para a dissensão e a oposição política e também conduz a uma discussão sobre a atuação das entidades encarregadas da defesa da livre concorrência na aplicação do direito concorrencial ao setor de comunicação social.

Entende-se então, que preservar o bom funcionamento de uma economia de mercado e impedir concentrações ilícitas ou jurídica, econômica e moralmente injustificáveis contribui para que a democracia efetivamente tenha eleições livres, frequentes e competitivas e volte-se para a promoção do desenvolvimento e a este sirva como um elemento instrumental e simultaneamente caracterizador. O direito concorrencial, portanto, tem funções mais amplas que mera garantia da ordem econômica do sistema de livre mercado.

À luz do direito brasileiro, a defesa da livre concorrência, princípio basilar da economia de mercado, é competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), ao qual cabe apreciar “os atos, sob qualquer forma manifestados, que possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços” (art. 54 da Lei nº 8.884 de 1994). Sob a perspectiva estrutural

os atos no caso são os *atos de concentração*, que envolvem processos que “de fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário” (§3º do art. 54 da Lei nº 8.884 de 1994).

A análise dos atos de concentração é complexa, pois tem de levar em conta uma série de variáveis. O CADE inicia a análise da concentração econômica cumprindo as seguintes etapas: 1) determinação do mercado relevante; 2) verificação do grau de participação no mercado relevante; 3) identificação das possibilidades de exercício de poder econômico que um ato de concentração pode gerar em um mercado relevante. Pela lei concorrencial brasileira, entende-se que uma empresa que possui 20% de participação em um mercado relevante (*market share*) exerce uma posição dominante (art. 20, §3º da Lei nº 8.884 de 1994). No entanto, por si só, a posição dominante não traz a um agente econômico uma independência em relação ao comportamento da concorrência, ou seja, não traz necessariamente um maior poder econômico (*market power*). Por essa razão, após o cumprimento das referidas etapas, o CADE faz também um exame de eficiências e pondera sobre os efeitos da concentração sobre o mercado e sobre os trabalhadores. No exame de eficiências o referido percentual de 20% pode inclusive ser alterado.

A complexidade existente na análise dos atos de concentração torna complexa a relação entre defesa da concorrência, desenvolvimento e democracia.

No intuito de contribuir para o debate sobre a referida relação, o terceiro capítulo inicia-se com a análise da noção de livre concorrência. Em seguida, elabora-se um esboço sobre os tipos de sistemas econômicos (tradicional, de planejamento central, de autonomia) e as diferenças existentes entre eles. A partir da distinção feita entre os sistemas econômicos, procura-se situar a livre concorrência como uma característica do sistema econômico de autonomia. É feita então uma abordagem sobre os papéis históricos do Estado e do direito concorrencial para a manutenção da livre concorrência, dando-se especial ênfase ao atual direito concorrencial brasileiro.

Na segunda parte do terceiro capítulo aborda-se a relação entre livre concorrência e desenvolvimento, analisando-se o papel do direito concorrencial como um inibidor de condutas lesivas ao mercado e ao processo de desenvolvimento. Em seguida, faz-se uma análise sobre a relação entre concentração econômica, oportunidades econômicas e política desenvolvimentista, quando então se problematiza a atual política de crédito adotada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a atuação do CADE diante da mesma. A análise sobre a política de aporte de recursos do BNDES é então analisada sobre um prisma cultural e é aproximada da abordagem feita sobre os tipos de

sistemas econômicos, enfatizando-se a que tipo de sistema político a concentração econômica pode conduzir.

Na parte final do terceiro capítulo analisa-se a relação entre livre concorrência e democracia. Destaca-se a importância da existência de centros autônomos de decisão econômica para a competição, dissensão e oposição política em regimes democráticos.

Considerando que a dissensão, a oposição e a competição política estão diretamente relacionadas com o acesso a fontes alternativas de informação, pondera-se sobre a questão da concentração dos meios de comunicação social. Direciona-se a discussão para a realidade dos meios de comunicação social no Brasil, mostrando-se a situação da radiodifusão, da TV por assinatura, dos meios impressos e da internet no país. A partir da constatação de que a TV por radiodifusão aberta é ainda o principal meio pelo qual a população brasileira obtém informações e forma suas preferências políticas, e levando em conta que há uma concentração no setor de TV por radiodifusão, analisa-se, à luz da vedação constitucional ao monopólio e ao oligopólio dos meios de comunicação social (§5º do art. 220 da Constituição), o caso da TV digital, enfatizando-se o papel do Decreto nº 5820/2006 na manutenção da concentração no referido setor. Por fim, pondera-se sobre a atuação do CADE em relação à concentração dos meios de comunicação social, mostrando-se como ele poderia ter atuado no caso da TV digital.

Já nas considerações finais apresenta-se um resumo e, de certa forma, as conclusões possíveis de se extrair em cada um dos capítulos, estabelecendo-se as conexões existentes entre os três temas que compõem o presente estudo.

2 DEMOCRACIA

Qualquer estudioso do tema *democracia* encontrará, desde o princípio, um enorme acervo bibliográfico que lhe permitirá, mesmo que em breve análise, a constatação da existência de distintas concepções acerca do que seria a democracia.

Teóricos dos mais diversos matizes ideológicos oferecem seus conceitos de democracia e de ações e programas democráticos, o que faz surgir uma natural tentação a se dar igual valor a todas as conceituações, como se o vocábulo fosse um significante vazio.

Ian Shapiro observa que no mundo contemporâneo praticamente ninguém se opõe abertamente à democracia. Por essa razão, os governos buscam “se cobrir com o manto da democracia”¹. Diversos governos se promoveram e se promovem como democráticos no mesmo instante em que eram ou são antidemocráticos (v.g. República Democrática da Coreia do Norte, República Democrática Popular do Laos, *Volksmeinschaft* nazista, etc.), ou então divulgam práticas antidemocráticas como expressões da mais pura democracia.

No entanto, é preciso dizer que a democracia não é uma palavra qualquer que pode ser utilizada sem critérios, conforme os desejos e as aspirações de ideólogos e políticos. A democracia não é um significante vazio e nem todo conceito que a ela se dê merece ser valorizado; muitos conceitos não passam de opiniões.

Conceituar é um processo que possibilita descrever e classificar objetos cognoscíveis². Conceitos podem corresponder mais ou menos com a realidade; podem ser mais ou menos abrangentes; podem ser trabalhados dentro de uma dialética possível num determinado arranjo jurídico-institucional ou podem ser meramente retóricos. Amiúde, os conceitos de democracia não são propriamente conceitos, são descrições de modelos de democracia mescladas com discursos que rompem com a cadeia de equivalência que caracteriza a democracia. Um conceito de democracia não pode ser confundido com um *tipo de democracia* ou com uma *proposta de democracia*³.

Diversos são os autores que apenas trazem em suas obras capítulos ou tópicos sobre o *conceito* de democracia; mas muitos não chegam a conceituá-la. Outros, porém, preferem apenas trazer uma *definição* de democracia, que declare a essência da mesma, revelando-lhe o

¹ SHAPIRO, Ian. Os fundamentos morais da política. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 245. Nesse mesmo sentido ver: CAVALCANTI, Temístocles Brandão. Teoria do Estado. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958, p. 290.

² ABBAGNANO, Nicola; BOSI, Alfredo. Dicionário de filosofia. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 164.

³ Não se está com isso a dizer que a democracia não traz em si ideais ou que a teoria democrática não se constrói levando também em conta o aspecto de dever ser da democracia.

sentido e a intersecção entre o plano do ideal, do possível e do identificável na realidade.

Distinguir *conceito* de *definição* parece, num primeiro momento, ser algo inócuo e dispensável. Entretanto, perceber a existência de ambos possibilita separar algo que pode ser meramente retórico ou próximo da realidade, daquilo que revela a essência de algo. Evidentemente um conceito pode descrever de tal forma uma realidade que acabe por identificar-se com a definição desta, ou trazê-la embutida. De qualquer forma, a distinção entre os termos é salutar, principalmente quando se busca argumentar que o vocábulo democracia tem um significado atrelado a determinados condicionantes, não podendo por isso ser empregado indiscriminadamente⁴.

A palavra “democracia” não pode ser usada para designar o seu oposto. Para que isso não aconteça, além da identificação dos elementos que caracterizam um regime democrático é preciso simultaneamente observar, ainda que de forma breve, a presença e o alcance desses mesmos elementos em regimes não democráticos, pois, conforme pontuou Robert Alan Dahl, “são as diferenças, reais ou supostas, em sistemas políticos que tornam um valioso, e o outro, odioso”⁵. Se “é lícito falar em regimes mais ou menos democráticos”⁶, aceitar a ideia de que a democracia pode significar qualquer coisa é impor às pessoas a obrigação de não discernir.

2.1 ASPECTOS DA DEMOCRACIA

Em sua obra *A crise da democracia no Brasil*, Cezar Saldanha Sousa Junior traz, logo no primeiro capítulo, um tópico chamado *Duplo aspecto da democracia*, no qual se apresenta a democracia tanto como concepção filosófica quanto processo político:

Enquanto filosofia, a democracia é a concepção política que faz do Estado um meio natural e necessário para servir a Pessoa, em sua dignidade e nos seus direitos fundamentais, realizando o bem comum. É a democracia em seu aspecto substancial. Enquanto processo político, a democracia é o princípio de organização dos instrumentos políticos, pelo qual os cidadãos devem participar, pelo consentimento, do fundamento e do funcionamento do poder. O consentimento como fundamento

⁴ Durante as reflexões sobre a distinção entre *conceito* e *definição* cogitou-se em optar por apresentar somente uma definição de democracia, mas após diversas leituras encontrou-se em uma obra de Pinto Ferreira, uma abordagem do conceito e da definição de democracia em capítulos distintos (Cf. nesse sentido os capítulos LV e LVI em FERREIRA, Pinto. Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 553-568). Essa abordagem pareceu suficiente para que neste estudo também se refletisse, ainda que brevemente, sobre a referida distinção.

⁵ DAHL, Robert Alan. A moderna análise política. Rio de Janeiro: Lidador, 1966, p. 51.

⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política, v. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008, p. 327.

do poder, se efetiva pelo Estado-de-direito, isto é, pela adesão dos cidadãos à Constituição que organizou o Estado e pela sujeição dos poderes constituídos ao império dessa Constituição. O consentimento dos cidadãos no funcionamento do poder se efetiva pelo exercício dos direitos políticos. É a democracia em seu aspecto instrumental⁷.

O duplo aspecto da democracia apontado por Cezar Saldanha aproxima-se dos aspectos da democracia apresentados por Giovanni Sartori, a saber: o *fundamento*, o *funcionamento* e a *finalidade*. Como fundamento, a democracia é tida como princípio de legitimidade; como funcionamento é um sistema que define a forma pela qual será exercido o poder; e, como finalidade, a democracia é entendida como um ideal. O fundamento da democracia é o povo, titular do poder. O funcionamento do poder deve ser pelo povo. A finalidade, o ideal, é a busca do bem comum⁸.

O fundamento, o funcionamento e a finalidade da democracia devem ser observados simultaneamente.

O fundamento da democracia pressupõe tanto a liberdade política quanto a igualdade política⁹, para um número significativo de membros de uma determinada sociedade. É na qualidade de pessoas livres e iguais que pequenos ou grandes grupos de pessoas podem assumir a titularidade do poder. A tendência para a democracia, para a participação, desenvolve-se a partir da “lógica da igualdade”¹⁰, ou seja, da lógica existente num grupo que faz com que os membros se reconheçam como iguais.

O fundamento da democracia é o “povo”; no entanto, existem pelo menos seis interpretações possíveis do vocábulo:

1. Povo significando literalmente todo o mundo; 2. Povo significando uma grande parte indeterminada, muitos; 3. Povo significando a classe inferior; 4. Povo enquanto uma entidade indivisível, como um todo orgânico; 5. Povo como uma parte maior expressa por um princípio de maioria absoluta; 6. Povo como uma parte maior expressa por um princípio de maioria limitada¹¹.

No sentido de fundamento, o termo “povo” pode, excetuando-se a ideia de povo como classe inferior, ser interpretado por qualquer uma das cinco concepções restantes, as quais podem ainda combinar-se entre si.

Onde quer que haja participação política há o direito de votar, mas não há como “todo

⁷ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. A crise da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 21.

⁸ SARTORI, Giovanni. Elementos de Teoría Política. Madrid: Alianza Editorial, 1999, p. 29-30.

⁹ BOEIRA, Marcus Paulo Rycembel. A democracia pelas cinco causas na Constituição de 1988. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 35.

¹⁰ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 20.

¹¹ SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada, v. 1. São Paulo: Ática, 1994, p. 42.

mundo” votar. Como lembra Sartori, “ninguém ainda conseguiu uma inclusão total, sem exceções”; o povo “são os cidadãos de uma democracia”¹². Os cidadãos ao decidirem algo podem chegar a um acordo unânime, mas podem, em havendo divergências, decidir algo pelo critério da maioria, que pode por sua vez ser orientado pelo princípio da maioria absoluta ou pelo princípio da maioria limitada. A ideia de maioria absoluta implica uma supervalorização da maioria, a qual teria o direito ilimitado de decidir por todos; pelo princípio da maioria limitada a democracia é entendida “como um sistema de governo de maioria limitado pelos direitos das minorias”¹³.

Compreender o *povo* como um conjunto de cidadãos cujas decisões são tomadas em respeito ao princípio da maioria limitada contribui para afastar o principal perigo inerente à ideia de povo concebido pelo princípio da maioria absoluta: a tirania do número. Para Sartori, o princípio da maioria limitada é como “o” próprio princípio democrático e funcional da democracia, ou seja, se não for observado inviabiliza o funcionamento e o futuro da democracia¹⁴.

Certos entendimentos acerca do que seria o povo não se adéquam numa interpretação conjunta do fundamento, do funcionamento e da finalidade da democracia. Especialmente na relação com a finalidade, entender o povo como “todo mundo”, como um todo orgânico ou como uma maioria absoluta, traz uma série de problemas.

Desde que Rousseau, na obra *O Contrato Social*, construiu a teoria da “vontade geral”, constata-se uma tendência ao absolutismo democrático, que desconsidera o fenômeno da dissensão. A vontade geral atropela discordantes, sejam eles pessoas ou grupos sociais, visto que parte da ideia de que todos assentiram no pacto social¹⁵. Essa é a externalidade da fusão entre contratualismo e titularidade popular do poder. Tendo em vista que na experiência democrática do Estado Moderno autoridade e representação se equivalem, haja vista que o poder político é instituído por um processo eleitoral, o chefe do Estado, por exemplo, acaba por assumir o papel de representante popular¹⁶. Tal papel seria justificado pela atuação do chefe de Estado no plano das relações internacionais; o estadista representa a todos, representa a nação. No âmbito interno, no entanto, não acontece o mesmo, pois o governo alçado por uma maioria deve estar limitado pelo direito das minorias, as quais, em respeito à função de chefe de Estado, devem aceitar o exercício da sua autoridade que esteja em

¹² SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada, v. 1, p. 42.

¹³ Idem, p. 44-45.

¹⁴ Ibidem, p. 45.

¹⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

¹⁶ SOUSA, José Pedro Galvão de. Política e teoria do Estado. São Paulo: Saraiva, 1957, p. 151.

conformidade com a lei sem, contudo, considerar necessariamente a pessoa que exerce a função como seu representante¹⁷. Trata-se de um acordo, sem o qual dificilmente uma democracia pode ter futuro.

Outro entendimento problemático é a concepção romântica do povo como um todo orgânico. Na *totalidade orgânica*, no povo, não há espaço para os indivíduos. Em nome da totalidade, lembra Sartori, “um e todos podem ser esmagados a qualquer momento”, daí dizer o mesmo autor que o apelo a essa fórmula é usado para justificar o totalitarismo e não a democracia¹⁸.

Quanto ao funcionamento da democracia, é importante destacar que a expressão “pelo povo” comporta pelo menos três arranjos possíveis. Assim, por “pelo povo” pode-se entender que o poder é exercido pelo próprio povo em benefício dele mesmo, o que se convencionou chamar de democracia *direta*, ou que o poder é exercido por representantes em prol do povo, a chamada democracia *indireta* ou *representativa*, ou ainda uma forma que combine os dois entendimentos anteriores, a democracia *semidireta*¹⁹.

E quanto ao bem comum, finalidade da democracia, cabe dizer que ele deve estar ligado ao aspecto substancial da democracia: a promoção da dignidade e dos direitos fundamentais da pessoa.

2.2 CONCEITOS DE DEMOCRACIA

Alguns conceitos de democracia enfatizam essencialmente o aspecto do fundamento da democracia. Nesse sentido tem-se o conceito de Pinto Ferreira, para quem a democracia é

¹⁷ Daí a distinção entre autoridade soberana e representação parlamentar. Sobre isso observou José Pedro Galvão de Sousa: “Ao poder que atua sobre toda a sociedade política – ou seja, sobre toda a Nação – compete a soberania política. Em si mesmo, decorrendo de um imperativo da natureza, é esse poder uma propriedade natural da sociedade. Quem o exerce, acha-se nele investido por um título capaz de legitimar a sua posse, seja a sucessão hereditária ou designação popular. É certo que o detentor do poder, o chefe de Estado, representa a Nação. Porém, o termo ‘representação’ não é aqui empregado para significar uma especial delegação de vontade. O poder é princípio de unidade social e aquele que o detém é agente desta unidade. O que o chefe de Estado representa não é uma hipotética vontade geral, mas a unidade de toda a Nação constituída. Na representação parlamentar já é diferente. Trata-se aí das aspirações e dos interesses concretos e variáveis dos membros orgânicos da sociedade. Lá a unidade. Aqui a variedade. Lá a representação como símbolo. Aqui a representação como encargo ou cometimento de reivindicações a serem satisfeitas. Lá a autoridade soberana a governar. Aqui as assembleias representativas a participarem da direção da coisa pública, informando, requerendo, fiscalizando, acautelando direitos, exigindo reparações”. (SOUSA, José Pedro Galvão de. Política e teoria do Estado, p. 165)

¹⁸ SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada, v. 1, p. 44.

¹⁹ Cf. adiante p. 10-11 e também o tópico 2.4.

“o regime de um povo, onde o poder supremo de decisão do Estado reside na totalidade livre dos cidadãos iguais entre si em face dos privilégios existentes na vida social”²⁰. Também enfatizando o fundamento da democracia, mas tendo em mente a democracia orientada pelo princípio da maioria absoluta, Thomas Jefferson disse com forte ceticismo que “a democracia não é nada mais do que o governo da massa, onde 51% das pessoas pode tirar os privilégios das outras 49%”²¹.

De forma bastante diversa, alguns autores tratam a democracia mais como um “ambiente” e como uma “forma de vida” do que como uma forma de governo²². Norberto Bobbio, por exemplo, postula uma ampliação do espaço democrático. Para ele, importa perguntar “Onde se vota?”, sendo que diante dessa pergunta o desenvolvimento da democracia num dado país deverá ser medido pelo direito de as pessoas participarem do maior número de decisões que lhes dizem respeito, nos mais variados espaços²³.

Há também quem diga que a democracia é um conceito histórico. Assim o compreendem, por exemplo, José Afonso da Silva e Mário Lúcio Quintão Soares²⁴. Nesse sentido, entende José Afonso da Silva:

A democracia é um conceito histórico. Não sendo um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história²⁵.

Em princípio, tal abordagem não só é possível, como salienta a busca por um conceito de alcance maior. Aparentemente, esse tipo de entendimento abrange tanto a dimensão filosófica como a instrumental da democracia. Entretanto, compreender a democracia como um conceito histórico traz em si o perigo de ela acabar sendo percebida, por intérpretes mais afoitos, como um significante vazio, que comportaria tudo que venha no futuro a se concretizar pela vontade do povo.

Apesar de José Afonso da Silva afirmar que a democracia é um conceito histórico, ele

²⁰ FERREIRA, Pinto. Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 559.

²¹ Conceito encontrado em: LINDBOM, Tage. O mito da democracia. São Paulo: Ibrasa, 2006, p. 19.

²² Cf. PAUPÉRIO, A. Machado. Teoria democrática do Estado. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997, p. 24-25.

²³ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 26-27.

²⁴ Cf. SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização. São Paulo: Atlas, 2008, p. 219-221.

²⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 126-127.

não se limita a apresentá-la como uma construção histórica; ele apresenta seu próprio conceito a partir de uma análise que o justifica. Para o autor, enfim, a democracia é um “processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”²⁶. O conceito em tela é resultante de uma abordagem prévia baseada no entendimento de que a democracia é um processo de realização dos direitos fundamentais do homem (o que corresponde no conceito à expressão “em proveito do povo”). Assim, analisando-se o contexto em que o conceito se insere, verifica-se que essa conceituação é uma das poucas que abrangem os três aspectos da democracia descritos por Sartori.

2.3 DEFINIÇÃO DE DEMOCRACIA

Powell Davies, nas primeiras páginas de seu opúsculo *Uma definição de Democracia*, chama a atenção para a dificuldade de se definir a democracia²⁷. De igual modo ao que acontece com os conceitos, existem muitas definições de democracia, entretanto, cumpre indagar, como faz Giovanni Sartori, se as definições são arbitrárias²⁸.

Sartori observa que há uma discussão filosófica que estabelece uma distinção entre definições léxicas e definições estipulativas, sendo que as primeiras podem ser verdadeiras ou falsas e as segundas arbitrárias. Em princípio, as diversas definições lexicográficas não seriam arbitrárias, no entanto, as definições encontradas nos dicionários podem significar coisas diferentes – e muitas vezes contraditórias – para diferentes pessoas, o que as aproximam das definições estipulativas, que seriam então aprovadas ou desaprovadas conforme a sua utilidade. Ocorre, que a reflexão sobre a utilidade de uma definição traz necessariamente a seguinte pergunta: “útil para quem ou para quê”? Ora, se as definições são estipulações arbitrárias sujeitas tão somente a um critério de utilidade, então a democracia pode significar “qualquer coisa que pareça útil do ponto de vista do estipulador”. As próprias definições lexicográficas seriam estipuladas. Diante dessas questões, chega-se à conclusão preliminar de que todas as definições são arbitrárias²⁹. A democracia seria então um significante vazio. Para ilustrar a questão, Sartori observa que “se é perfeitamente aceitável chamar um cachorro de

²⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, p. 127.

²⁷ DAVIES, A. Powell. Uma definição de democracia. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1956, p. 08-10.

²⁸ SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada, v. 2. São Paulo: Ática, 1994, p. 7.

²⁹ Idem, p. 08-11.

‘gato’, ou vice-versa [...] estamos legitimando e produzindo um mundo incomunicável”, e mais adiante diz que “se afirmamos que qualquer um tem o direito de estipular o que bem entender; não há regras; e se não há regras, então não podemos afirmar que a sua transgressão é legítima”³⁰.

O processo pelo qual se define um termo só é útil no aspecto cognitivo se passar no “teste do campo semântico”³¹. A definição de um termo implica a definição de outros termos a ele conexos. Uma definição de democracia tem de comportar a cadeia de significados que a caracterizam. Conforme for a definição de democracia, os termos e as expressões a ela associados (dissensão, liberdade de expressão, liberdade de imprensa, etc.) significarão “x”, “y” e “z” ou “a”, “b” e “c”: a definição tem um campo semântico.

Etimologicamente, democracia nada mais é que o *governo do povo*. O termo *democracia* vem do grego *demokratia*, a qual resulta da junção de duas palavras também gregas: *demos*, que significa "o povo", e *kratein*, o “governo” (ou "domínio")³². A origem da palavra remonta ao ano de 507 a.C, provavelmente para designar o novo sistema de governo popular que fora adotado pelos atenienses³³.

A primeira definição de democracia foi a etimológica. O problema da definição etimológica é que ela se refere somente a um termo isolado, preterindo outros conceitos que implementam ou complementam a democracia. Se hoje as democracias ocidentais assentam-se sobre uma noção mais ou menos parecida de democracia, chegando a uma espécie de “convenção” sobre o que significa o vocábulo, não é por uma arbitrariedade ou por um capricho, mas sim porque os termos que entraram no seu campo semântico (liberdade, legitimidade, etc.) se sedimentaram pela experiência, por meio de inúmeras tentativas e erros, ganhando firmeza de significado. A partir dessas colocações compreende-se que “argumentativamente, há muitas democracias possíveis, [...] mas não há muitas historicamente possíveis”³⁴.

Com base na frase *historia magistra vitae* (a história é a mestra da vida) de Cícero, Giovanni Sartori propõe a seguinte: *historia magistra definitionis*, ou seja, a história é a mestra das definições. Na sequência, Sartori cita John Stuart Mill, que afirma: “a linguagem é o depósito do corpo da experiência acumulada para o qual todas as gerações anteriores

³⁰ SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada, v. 2, p. 11-13.

³¹ Idem, p. 17.

³² MÜLLER, Friedrich. Democracia e República. Revista Jurídica. Presidência da República, v. 7, n. 77, fev./mar. 2006. Brasília: A Presidência, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_77/Artigos/Muller-rev77.htm>.

³³ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 21.

³⁴ SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada, v. 2, p. 18-19.

contribuíram com sua parte”³⁵. Nesse jaez, não há que se falar em definições arbitrárias. Invocar a liberdade de definir a democracia equivale a exercer o direito de ignorar a história.³⁶

Em prefácio à obra *A Nova Ciência da Política* de Eric Voegelin, observou José Pedro Galvão de Sousa que o homem é “naturalmente tradicionalista”:

Vive e se aperfeiçoa graças à educação que lhe é dada e ao acervo de bens acumulados pelos seus ancestrais. Sem herança, sem tradição, não há progresso, isto é, sem a entrega de um patrimônio de cultura de uma geração a outra. Originariamente a palavra *traditio* significa exatamente essa transmissão ou entrega, sem a qual as sociedades se imobilizariam ou retrocederiam à barbárie³⁷.

Assim, a definição de democracia deve necessariamente levar em consideração a experiência histórica que dá significado ao próprio termo democracia e aos termos a ela conexos. A busca por uma definição de democracia coincidiu com um acréscimo histórico de sentidos que fizeram com que ela fosse vista para além de sua concepção etimológica, literal.

Na tentativa de superar a limitação da definição etimológica Thomas Cooper, em 1795, disse que a “Democracia é o governo do povo e para o povo”³⁸. Cumpre destacar que a definição de Cooper já estava presente naquilo que Aristóteles chamava de *politéia*, ou seja, “o governo de todo povo para o interesse geral”³⁹. Essa definição, contudo, não sanava a imprecisão da definição etimológica. A definição etimológica, embora signifique “governo do povo”, traz em si também o fundamento da democracia: o poder do povo. Como aponta Sartori, “o poder é exercido sobre alguém, e governar pressupõe a existência de governados”⁴⁰, dessa forma, chega-se à definição de que a democracia é o governo do povo *sobre* o povo e para o povo.

Tempos depois, em 1830, Daniel Webster, em discurso no Senado americano definiu a democracia como “o governo do povo, feito pelo povo, para o povo e responsável perante o povo”⁴¹. Mas foi em 1863, no Discurso de Gettysburg, que Abraham Lincoln legou para posteridade a definição *clássica*⁴² de democracia: “Governo do povo, pelo povo e para o

³⁵ “Language is the depository of the accumulated body of experience to which all former ages have contributed their part, and which is the inheritance of all yet to come”. A frase citada por Sartori está no quarto capítulo do Livro IV da obra *System of Logic* de John Stuart Mill, a qual pode ser lida na íntegra no site dos *eBooks* (<<http://ebooks.adelaide.edu.au/>>) da Universidade de Adelaide: <http://ebooks.adelaide.edu.au/m/mill/john_stuart/system_of_logic/chapter44.html> Acesso em: 22 jan. 2011.

³⁶ SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada, v. 2, p. 18-19.

³⁷ SOUSA, José Pedro Galvão de. Apresentação. In: VOEGELIN, Eric. A nova ciência da política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 06.

³⁸ DAVIES, op. cit., p. 09.

³⁹ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. A crise da democracia no Brasil, p. 13.

⁴⁰ SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada, v. 1, p. 52.

⁴¹ DAVIES, op. cit., p. 09-10.

⁴² SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. A crise da democracia no Brasil, p. 13.

povo” (“Government of the people, by the people, for the people”)⁴³. A definição de Lincoln é importante porque nela é possível identificar os três aspectos da democracia apontados por Sartori: o fundamento, o funcionamento e a finalidade.

O “governo do povo” corresponde ao fundamento da democracia e não mais que isso. O povo não governa a si mesmo. Observa Cezar Saldanha que “não houve – mesmo na cidade-estado grega antiga – nem haverá povo que se governe”⁴⁴. Se há governo há governados, há um poder exercido sobre alguém. Só não há governados se não há governo, e isso se chama anarquia, a qual não é o objeto do presente estudo.

Raymond Aron chama atenção para o fato de que “mesmo nas coletividades de pequenas dimensões, onde a assembleia dos cidadãos era efetivamente a instância suprema”, distinguia-se “o detentor legítimo da soberania e aqueles que exerciam tais ou tais funções de autoridade”⁴⁵.

Se mesmo na antiga democracia grega a ideia de um povo que se governa é algo fictício ou no mínimo questionável, o que dizer das democracias modernas? Raymond Aron lembra que nas complexas sociedades modernas deve-se fazer a distinção entre “a origem juridicamente legítima da autoridade e o possuidor de uma autoridade de fato”⁴⁶: o governo do povo, *pelo povo*. Segundo Cezar Saldanha, por “governo do povo, pelo povo”, deve-se entender:

[...] a participação, através do consentimento, dos cidadãos no governo da sociedade política. Essa participação deve existir, tanto em relação ao *fundamento* do poder estabelecido (governo *do* povo), quanto ao funcionamento desse poder (governo *pelo* povo). O consentimento dos cidadãos quanto ao fundamento do regime impõe duas exigências: a) a adesão da comunidade à Constituição que organizou o Estado; e b) a sujeição dos poderes constituídos às normas dessa Constituição; ou seja, o Estado de Direito. O consentimento dos cidadãos quanto ao *funcionamento* do regime implica em que o governo e a linha política por ele adotada dependam da aprovação dos cidadãos⁴⁷.

Já o “governo para o povo” traduz o aspecto teleológico da democracia: realizar o bem comum, que consiste em proporcionar aos membros de uma comunidade política “as condições necessárias para que tenham suas exigências básicas – os direitos fundamentais –

⁴³ LINCOLN, Abraham. The Gettysburg Address (O Discurso de Gettysburg). Disponível em: <<http://www.americanrhetoric.com/speeches/gettysburgaddress.htm>> Acesso em: 23 nov. 2010. Nesse site é possível escutar o discurso completo de Lincoln narrado pelo músico Johnny Cash. Cumpre destacar que a definição de Lincoln é também ao mesmo tempo uma exortação a Deus; Lincoln rogava a Deus para que o governo dos Estados Unidos da América fosse perenemente o “Governo do povo, pelo povo e para o povo”.

⁴⁴ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. A crise da democracia no Brasil, p. 13.

⁴⁵ ARON, Raymond. Democracia e totalitarismo. Lisboa: Editorial Presença, 1966, p. 57-58.

⁴⁶ Idem, p. 57.

⁴⁷ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. A crise da democracia no Brasil, p. 14.

respeitadas e promovidas”⁴⁸. Sob esse enfoque, a democracia é um regime de governo que coloca o Estado a serviço do homem⁴⁹.

Uma definição não se esgota na declaração da essência de algo; ela circunscreve uma discussão, estabelece as fronteiras que não podem ser transpostas sob pena de esvaziar a definição. Mas definir algo é também explicar, esclarecer, elucidar. A essência de uma definição não se confunde com a fronteira que essa estabelece. Entre a essência e a fronteira, há o campo semântico, há o espaço para a explicação, há o espaço para uma dialética possível.

2.4 MODELOS DE DEMOCRACIA

A despeito da origem grega do termo, é importante destacar que a democracia “parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local”⁵⁰ e, onde ela teria sido inventada, nem sempre seu desenvolvimento se deu de forma contínua e sem alterações de forma. Ao longo da história, a humanidade experimentou alguns modelos de democracia e testemunhou o aparecimento de institutos democráticos que existiram com ou sem uma democracia propriamente dita.

Tendo em vista a complexa realidade política brasileira, na qual se verifica uma crescente e *artificial* correspondência de certas ideologias democráticas com o modelo jurídico de democracia constitucionalmente delineado, que desencadeia um processo que, não raro, por contradições irremediáveis, esvazia-o, torna-se imprescindível a apresentação de uma breve *tipologia* da democracia, de modo a facilitar a identificação (ou a recordação) do tipo consagrado na Constituição e profilaticamente afastar invenções ideológicas.

2.4.1 Democracia direta

Conforme fora dito, os gregos foram os primeiros a utilizar o termo *democracia*, e pela lavra do vocábulo, acabou-se atribuindo aos mesmos a invenção da própria democracia.

⁴⁸ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. A crise da democracia no Brasil, p. 14.

⁴⁹ Idem, p. 03.

⁵⁰ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. p. 19.

Em seu primeiro uso a palavra correspondia ao modelo chamado de democracia *direta*. Uma democracia é tida como direta quando não se verificam, num determinado Estado ou numa determinada cidade ou localidade, instituições representativas semelhantes às consagradas pelas modernas democracias ocidentais. Assim, aqueles que são considerados cidadãos participam da política sem intermediários: ninguém fala por eles, ninguém é procurador das suas vontades. A democracia direta é considerada por muitos o modelo “puro” de democracia.

A democracia direta foi aplicada em diversas cidades gregas, mas foi em Atenas que a participação dos cidadãos na vida política se verificou com maior intensidade⁵¹. Em Atenas, reunia-se o povo – entenda-se uma minoria social de homens livres – na *Ágora* para exercer de maneira direta e imediata o poder político. A democracia grega assentava-se sob um regime escravocrata, que permitia o privilégio de os homens livres⁵² dedicarem-se inteiramente à vida política, e era viabilizada pelo campo microcósmino de atuação política da Cidade-Estado (*a pólis*) e por uma homogeneidade cultural⁵³.

Na democracia ateniense o poder era atribuído a todos os cidadãos, que participavam por meio de discursos e do voto numa assembleia em que se decidiam as questões fundamentais da *pólis*.

Em princípio, pode-se dizer que os únicos momentos em que na Grécia se excetuava o modelo de democracia direta era quando se formavam entre as cidades gregas as alianças, as ligas e as confederações destinadas especialmente à defesa comum⁵⁴. No entanto, ao tempo de Péricles, a lei não o obrigava a convocar a assembleia, podendo ele deixar de convocá-la se receasse o acirramento das paixões populares⁵⁵.

Embora seja por muitos considerado o modelo “puro” de democracia, seus críticos ressaltam a incompletude e o caráter primário do modelo, haja vista a indiferença para com a

⁵¹ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia, p. 22.

⁵² A liberdade dos gregos era bastante distinta da moderna liberdade privada, pois resumia-se na liberdade de participação direta no governo, ou seja, nos direitos políticos de votar e nomear magistrados. Não existia liberdade individual. O cidadão, lembra Fustel de Coulanges, “estava submetido em todas as coisas e, sem qualquer reserva à cidade” (COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 207-210). Nesse mesmo sentido, lembra Jean François Revel que “A liberdade em Atenas era considerada unicamente como a participação do indivíduo na decisão política, mas o indivíduo em si não tinha liberdade pessoal” (REVEL, Jean-François. *O Estado e o indivíduo*. São Paulo: Serviço Social do Comércio, 1985, p. 12).

⁵³ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 244-246.

⁵⁴ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. p. 22.

⁵⁵ PAUPÉRIO, A. Machado. *Teoria democrática do Estado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997, p. 08-09.

pessoa humana⁵⁶.

Apesar das críticas, o modelo de democracia ateniense é vendido até hoje como um exemplo de participação política; um ideal de “democracia participativa”. Mas, como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, as assembleias atenienses não atraíam os cidadãos, o que demandou a criação de um quórum mínimo para certas votações e o estabelecimento de multas pela ausência dos mais ricos⁵⁷. Essa constatação traz problemas sérios para a sustentação da democracia direta como um modelo em que o povo se governa, pois, além de os cidadãos serem um número pequeno em relação à população total⁵⁸, a pouca participação desses fazia com que apenas alguns governassem⁵⁹.

Depois de ser vivenciada na Grécia por aproximadamente dois séculos⁶⁰, a democracia direta só voltaria a ser aplicada em níveis locais, como, por exemplo, entre os vikings, no período de 600 d.C até 1000 d.C. Nas assembleias de vikings livres eram resolvidas disputas, aprovadas ou rejeitadas leis ou propostas de mudança de religião. Estima-se que por volta de 900 d.C as assembleias vikings já eram realizadas em diversas áreas da Escandinávia⁶¹.

Robert Dahl destaca que entre os vikings livres existia uma forte idéia de igualdade e para exemplificar isso menciona um evento em que um mensageiro perguntou para alguns vikings dinamarqueses: “Qual é o nome de vosso senhor?”, ao que lhe responderam “Nenhum. Somos todos iguais”. Entretanto, assim como ocorria na Grécia Antiga, a igualdade entre os vikings só se aplicava entre os homens livres (camponeses livres, agricultores, pequenos proprietários). Além de os homens livres terem sido, de alguma forma, desiguais entre si por riqueza ou status, muitos deles possuíam escravos. Mas a despeito de algumas limitações à igualdade, havia um número suficiente de homens livres capazes de influir, de forma duradoura, na política, mormente quando esta se distanciava das dimensões locais.⁶²

Tempos depois, no século XIII, a democracia direta seria experimentada na Suíça, inicialmente nos cantões de Uri e de Schwyz, por meio da chamada *Landsgemeinde* (assembleia provincial)⁶³, na qual os cidadãos votam ao ar livre erguendo as mãos, sobre

⁵⁶ PAUPÉRIO, A. Machado. Teoria democrática do Estado..., p. 17.

⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia no limiar do século XXI. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 04.

⁵⁸ No período áureo da democracia o número de cidadãos correspondia somente a 13% da população (Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia no limiar do século XXI, p. 05).

⁵⁹ O que não quer dizer que aí havia uma representação no sentido moderno da palavra.

⁶⁰ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia, p. 21.

⁶¹ Idem, p. 28.

⁶² Ibidem, p. 27-29.

⁶³ FOSSEDAL, Gregory A.; BERKELEY, Alfred R. Direct democracy in Switzerland. New Brunswick – New Jersey: Transaction Publishers, 2005, p. 12-13. Segundo Kris Kobach, a primeira experiência da *Landsgemeinde* ocorreu em 1294, no cantão de Schwyz: “[...] the first direct vote of citizens on policy being

assuntos cantonais⁶⁴. Essa experiência foi levada para outros cantões e ainda permanece nos cantões *Appenzel Innerrhoden*⁶⁵ e *Glarus*⁶⁶. A partir do momento em que começam a surgir as primeiras instituições parlamentares, o sistema da *Landsgemeinde* vai aos poucos sendo conjugado com formas de representação política.

No plano teórico, o pensamento de Jean Jacques Rousseau foi e ainda é utilizado para a defesa da democracia direta. Para Rousseau:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ou é a mesma ou é outra - não existe meio-termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são simples comissários e nada podem concluir definitivamente⁶⁷.

A vontade geral para Rousseau surge pela deliberação direta de todos os cidadãos. Entretanto, foi o próprio Rousseau quem advertiu que o modelo de democracia por ele proposto só seria conveniente para Estados pequenos⁶⁸.

Atualmente a democracia direta é exigida de forma cada vez mais enérgica. Para reivindicá-la, Fábio Konder Comparato chegou a usar exclamação logo no título de um de seus artigos: “Democracia direta já!”⁶⁹. Comparato vê na democracia direta um expediente capaz de “remendar o sistema eleitoral e partidário”, um “remédio de salvação” que se apresenta à democracia representativa⁷⁰. O apelo retórico de Comparato pode até contribuir para lembrar que nas democracias contemporâneas existem institutos, como o plebiscito e o referendo, que podem servir como “corretivos” à democracia representativa, mas nem por isso deixa de ser uma abordagem precipitada, mormente quando se tem em mente o uso demagógico que se faz desses instrumentos na América Latina⁷¹.

Para se propor a democracia direta é preciso ter cautela. O modelo ateniense

documented in 1294 in canton of Schwyz”; “This ancient form of ideal democracy is traceable to the thirteenth century, the first attested meeting of a *Landsgemeinde* being held in Schwyz in 1294”. (KOBACH, Kris W. *The Referendum: direct democracy in Switzerland*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth, 1993, p. 03 e 17).

⁶⁴ A *Landsgemeinde* só foi abolida no cantão de Uri no ano de 1928. (The Cantons of Switzerland. Disponível em: <<http://www.kent.ac.uk/politics/cfs/csp/pdf/05SCHWYZ.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2010)

⁶⁵ Cf. Site oficial do cantão: KANTON APPENZEL INNERRHODEN. Disponível em: <<http://www.ai.ch/de/politik/sitzung/>> Acesso em 20 nov. 2010.

⁶⁶ Cf. Site oficial do cantão: KANTON GLARUS. Disponível em: <http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d11/f12.cfm> Acesso em 20 nov. 2010.

⁶⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 114.

⁶⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques, op. cit. p. 96.

⁶⁹ COMPARATO, Fábio Konder. *Democracia direta já!* Folha de S. Paulo, 05 de agosto de 2005, p. 03.

⁷⁰ Quando Comparato fez esses apontamentos o Brasil presenciava a eclosão de diversos escândalos políticos.

⁷¹ Por coincidência, no mesmo ano em que Comparato escreveu o artigo em tela, realizou-se no Brasil, na linha dos regimes totalitários, o referendo para proibir o comércio de armas de fogo.

permanece vivo no imaginário de políticos, acadêmicos e engenheiros sociais, tanto em sua forma original como também sob novos contornos linguísticos.

Há quem proponha, à revelia da advertência de Rousseau, a *substituição*, mesmo para grandes Estados ou regiões, da democracia representativa pela democracia direta. Nesse sentido tem-se entre nós, por exemplo, a ONG *Democracia Direta*, que pleiteia tornar-se um partido político com registro no Tribunal Superior Eleitoral. Essa organização propõe claramente a “substituição da democracia representativa pela democracia direta”, com uma aplicabilidade no âmbito “Distrital, Municipal, Estadual, Federal e Global”⁷².

Corroborando com esse tipo de movimento o deslumbramento de algumas pessoas com os avanços da informática, os quais, segundo elas, abririam a possibilidade de uma democracia direta até mesmo para os grandes Estados. É caso de Paulo Bonavides, que imaginando uma *cyberdemocracia* direta chegou a criar uma nova geração de direitos, o direito fundamental de quarta geração que “há de ser, de necessidade, uma democracia direta”⁷³.

Por certo, a internet traz novas possibilidades para a participação popular, pois favorece a realização de plebiscitos e referendos, permite a construção de um espaço público *virtual* de discussões capaz de romper com a alienação política causada pela grande mídia e facilita a articulação de movimentos democráticos (e também de não democráticos, diga-se). Ademais, com a internet é possível furar a filtragem exercida pelos meios de comunicação social e ter acesso a “conteúdos gerados por fontes primárias”⁷⁴ (v.g. websites oficiais do governo; vídeos do Youtube, que permitem acessar entrevistas e declarações dos agentes políticos que são preteridas nos noticiários; websites de movimentos sociais, ONGs, partidos políticos, etc.), ou seja, ter acesso direto, sem a intermediação da atividade jornalística organizada.

Entretanto, é preciso ter cautela na defesa da democracia direta na internet. Norberto Bobbio, ao analisar a questão, a partir da observação do cenário político italiano, destacou que:

A hipótese de que a futura *computadorcracia*, como tem sido chamada, permita o exercício da democracia direta, isto é, dê a cada cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril. A julgar pelas leis promulgadas a cada ano na Itália, o bom cidadão deveria ser convocado para exprimir seu próprio voto ao menos uma vez por dia⁷⁵.

⁷² Disponível em: <http://www.democraciadireta.org/pd_019.htm> Acesso em 15 nov. 2010.

⁷³ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 571.

⁷⁴ BECKER, Maria Lúcia. A inclusão digital e a nova relação da periferia com a notícia. In: Revista de Estudos da Comunicação/Pontifícia Universidade Católica do Paraná, v. 7, n. 13, jan./jun. 2006. Curitiba: Champagnat, 2006, p. 60.

⁷⁵ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia..., p. 26.

Embora a internet contribua para a realização de plebiscitos, é difícil de visualizá-la como instrumento capaz substituir a representação política.

Além disso, a *computadorcracia* direta traz consigo a figura do “cidadão total”. Ocorre, conforme observa Bobbio, que:

O cidadão total e o estado total são as duas faces da mesma moeda; consideradas uma vez do ponto de vista do povo e outra vez do ponto de vista do príncipe, têm em comum o mesmo princípio: que tudo é política, ou seja, a redução de todos os interesses humanos aos interesses da pólis, a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública [...]⁷⁶.

A apresentação da democracia direta pela internet como uma panaceia torna-se particularmente sedutora, e por isso mesmo temerária, em Estados como o brasileiro, em o Congresso não inspira a confiança da população⁷⁷ e é alvo de inúmeros ataques⁷⁸.

Feitas essas observações sobre democracia direta na internet, vale lembrar, ainda, que a democracia direta tende a ser inserida nas propostas de *democracia participativa*⁷⁹. Existem diversas concepções de democracia participativa. Algumas se limitam a propugnar o uso frequente dos institutos de democracia direta, outras um maior engajamento político dos cidadãos ou também uma maior interação entre representantes e representados⁸⁰. Outras⁸¹ tratam-na como um projeto social mais profundo, com transformações nas relações de poder.

2.4.2 Democracia da *civitas* e república moderna

A democracia da *civitas*, de modo análogo ao modelo grego, também se assentava

⁷⁶ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia..., p. 43.

⁷⁷ Cf. Igreja dá salto no ranking da confiança. 17 de novembro de 2010. Estadão.com.br. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,igreja-da-salto-no-ranking-da-confianca,641386,0.htm>> Acesso em 30 mar. 2011.

⁷⁸ Há quem inclusive sugira o fim do Congresso. Embora sejam mais comuns as propostas de fechamento do Senado (cf. nesse sentido as propostas e declarações dos membros do Partido Socialismo e Liberdade - PSOL), Cristóvam Buarque recentemente defendeu a realização de um plebiscito para decidir se o Congresso deve ou não ser fechado. (Senador sugere plebiscito para debater fechamento do Congresso. 06 de abril de 2009. G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1075421-5601,00-SENADOR+SUGERE+PLEBISCITO+PARA+DEBATER+FECHAMENTO+DO+CONGRESSO.html>> Acesso em 28 mar. 2011).

⁷⁹ Como proposta, a democracia participativa não é tipo de democracia e, portanto, não será catalogada como se fosse.

⁸⁰ Ver tópico “2.7”.

⁸¹ Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. Crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2001. SANTOS, B. de S. Democracia e participação. Porto: Afrontamento, 2002; BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa. São Paulo: Malheiros, 2008.

sobre uma comunidade de cultura, mas contrapunha-se, ainda que de forma tênue, à democracia direta. Em Roma, conforme observou Benjamin Constant, os tribunos da plebe “tinham até certo ponto uma missão representativa”, atuando como porta-vozes dos plebeus⁸². Ademais, a *civitas* tinha por núcleo informador a *res publica* (república), caracterizada por atribuir às estruturas de governo o caráter de coisa pública, pertencente a todos os membros da *populus* e destinada a satisfazer o bem comum⁸³. Na obra *De Republica*, Cícero coloca o interesse comum e a conformidade com uma lei comum como marcas características da República, o que fez com que o modelo se contrapusesse não somente à monarquia, mas também aos governos injustos⁸⁴.

O tribunato da plebe, juntamente com a noção de *res publica*, ofereceria as bases para posteriores justificações do modelo representativo e para o afastamento da ideia de democracia direta. Não obstante, é interessante notar que já na *A Política* de Aristóteles se vê uma ligação entre a ideia de república e a representação política⁸⁵, a qual terá seguimento entre filósofos aristotélicos como São Tomás de Aquino (ao menos como rejeição à democracia direta).

Mesmo não tendo a República durado tanto entre os romanos (de 509 a.C até o principado de Augusto), o entendimento ciceroniano de república foi acolhido pela cultura subsequente e se estendeu até a Revolução Francesa. Assim, na Idade Média exaltou-se a *respublica christiana*, “para demonstrar a ordem e a unidade da sociedade cristã na coordenação dos dois poderes universais – a Igreja e o Império – instituídos por Deus para manter, sobre a terra, a paz e a justiça”. Já na Idade Moderna há uma secularização do termo República, embora se mantenha a significação dada por Cícero⁸⁶.

Com *O Espírito das Leis* de Montesquieu (1689-1755), a relação entre república e representação política ganha força⁸⁷. Temporalmente, a obra de Montesquieu coincidia com a consolidação do sistema representativo inglês, sendo, portanto, natural que o Estado Liberal tenha acolhido o conceito de república⁸⁸. Na mesma obra, Montesquieu concebeu um princípio caro ao republicanismo e posteriormente à democracia representativa: o princípio da

⁸² CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: Filosofia Política (Revista da Pós-Graduação em Filosofia) n° 2 – UFRGS/Unicamp. Porto Alegre: L&PM, 1985, p. 10.

⁸³ SOARES, Mário Lúcio Quintão, op. cit., p. 221.

⁸⁴ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política, vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008, p. 1108-1109.

⁸⁵ Cf. ARISTÓTELES. A política. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 113-117 e 127-131.

⁸⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco, op. cit., p. 1108-1109.

⁸⁷ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 19-23.

⁸⁸ “O Estado liberal de direito recepcionou o conceito de *res publica* [...]” (SOARES, Mário Lúcio Quintão, op. cit., p. 222).

separação dos poderes.

Com Kant, a República passa a ser moldada pela ideia de *constituição*⁸⁹. No primeiro artigo definitivo para a paz perpétua, da obra *À paz perpétua*, Kant afirma que “a constituição civil de todo Estado deve ser republicana”. Assim:

A constituição instituída primeiramente segundo os princípios da liberdade dos membros de uma sociedade (como homens), em segundo lugar segundo os princípios da dependência de todos a uma única legislação comum [...] e, terceiro, segundo a lei da igualdade dos mesmos (como cidadãos) – a única que resulta da idéia do contrato originário, sobre a qual tem de estar fundada toda legislação jurídica de um povo – é a constituição republicana⁹⁰.

Ademais, a constituição, para Kant, deve estar em harmonia com os direitos naturais (compreendidos aqui na perspectiva iluminista)⁹¹ e identifica-se com a separação de poderes: “o republicanismo é o princípio de Estado da separação do poder executivo (o governo) do legislativo”. Será em virtude dessa separação que Kant irá aprofundar ainda mais os laços entre República e sistema representativo: “Toda forma de governo que não seja *representativa* é, em propriedade, uma *não-forma*, já que o *legislador* não pode ser ao mesmo tempo *executor* da sua vontade”⁹².

O Estado liberal acolheu o republicanismo fortalecendo os seus laços com o sistema representativo, mas subsistiam, até o final do século XVIII, não só a oposição entre republicanismo e democracia, como também a oposição entre esta e o sistema representativo. Immanuel Kant destacava as diferenças entre a constituição republicana e a constituição democrática⁹³ e Emmanuel Joseph Sieyès disse que se os cidadãos ditassem sua vontade o Estado não seria representativo, mas democrático⁹⁴. Entretanto, essa antinomia foi aos poucos sendo mitigada⁹⁵. A junção do sistema representativo com a democracia mostrar-se-ia necessária para participação política, mormente em Estados complexos e de grandes dimensões territoriais⁹⁶.

⁸⁹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco, op. cit., p. 1108.

⁹⁰ KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Porto Alegre, RS: L&PM, 2008, p. 24.

⁹¹ KANT, Immanuel. *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre filosofía de la historia*. Madrid: Tecnos, 1994, p. 52.

⁹² KANT, Immanuel. *À paz perpétua...*, p. 27-30.

⁹³ Idem, p. 27-30.

⁹⁴ “[...] S'ils dictaient des volontés, ce ne serait plus cet état représentatif; ce serait un Etat démocratique”(SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *Discours sur l'organisation du pouvoir législatif et la sanction royale*, 7 septembre 1789, Assemblée Nationale Constituante. Disponível no portal da Universidade de Nice: <<http://www.unice.fr/ILF-CNRS/politext/Sieyes/sieyesTextes.html>> Acesso em 22 ago. 2010)

⁹⁵ Já na obra *Representative Government* de John Stuart Mill a expressão “representative democracy” aparece em vários capítulos da obra. (Cf. MILL, John Stuart. *Representative Government*. Kitchener, Ontario – Canadá: Batoche Books, 2001).

⁹⁶ “Como, em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si

Conforme observou Machado Pauperio, “o sistema representativo é fruto de uma imperiosa necessidade: seria impossível, de fato, que todos os membros de uma sociedade pudessem tomar parte na elaboração das leis”⁹⁷.

2.4.3 Democracia representativa

A democracia representativa tal qual se conhece hoje é o corolário de um longo desenvolvimento histórico que veio a reunir os ideais democráticos, a forma republicana e o sistema representativo.

A representação política não é um fenômeno recente na história humana. Da sua antiguidade, porém, não se deve imaginar uma continuidade dos seus primeiros contornos até os dias de hoje. A noção de representação comum às atuais democracias ocidentais não é mesma compartilhada pelos antigos e pelos medievos, muito embora existam elementos comuns entres essas noções.

O antigo papel da representação consiste no *diálogo com o poder*. Nesse diálogo, certos grupos de súditos, por intermédio de seus representantes, fazem chegar ao conhecimento dos governantes os seus interesses e suas aspirações. Nos seus primórdios, a representação era específica, ou seja, ao representante cabia defender os peculiares interesses do grupo que o enviou⁹⁸.

São diversas as razões que justificam a representação junto ao poder: a distância física entre um governante e os habitantes de uma determinada cidade, a inconveniência no transporte da totalidade do grupo interessado até o governante, a inconveniência da presença de um grande número de membros de um mesmo grupo no diálogo com o governante (muitos sequer conseguiriam e saberiam se pronunciar)⁹⁹.

Como se disse, a representação moderna distingue-se da noção de representação dos antigos e da Idade Média, entretanto, é nesta que a atual democracia representativa começa a ser gestada.

mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode fazer por si mesmo” (MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, op. cit., p. 170).

⁹⁷ PAUPÉRIO, A. Machado. Teoria geral do Estado. Rio de Janeiro: Forense, 1971, p. 231.

⁹⁸ JOUVENEL, Bertrand de Jouvenel. As origens do Estado moderno: uma história das idéias políticas no século XIX. Rio de Janeiro: Zahar, 1978, p. 328-330.

⁹⁹ JOUVENEL, Bertrand de Jouvenel, op. cit., p. 328-329.

Durante a Idade Média a prática da representação se disseminou, em especial pela iniciativa de alguns monarcas, que compreendendo a importância de se saber o que se passava nas diversas partes de seus reinos, recebiam os representantes das mesmas (as delegações). Quanto mais delegações eram recebidas, mais aspirações das regiões e grupos chegavam ao conhecimento dos monarcas e, aos poucos, tornava-se difícil satisfazer todas as aspirações, o que demandou uma arbitragem das mesmas. A técnica da arbitragem, conforme lembra Bertrand de Jouvenel, passou a ser mais bem compreendida “quando realizada perante todos os representantes particulares reunidos”, uma reunião de “representações diversas, perante a qual o rei se apresenta como governante”¹⁰⁰.

Assim, já entre os vikings, quando a política passou a transcender o âmbito local, surgiu a necessidade de instâncias representativas. A conquista de novos territórios como a Islândia, além de ter espalhado a experiência das assembleias locais, fez surgir também, no ano de 930 d.C., uma assembleia nacional, a chamada *Althing*, que por trezentos anos foi a fonte da legislação islandesa¹⁰¹.

Um processo semelhante ao islandês ocorreu na Noruega, Dinamarca e Suécia, onde as assembleias regionais transformaram-se em assembleias nacionais. O surgimento de instâncias representativas de âmbito nacional associado à tradição participativa herdada dos vikings, fez com que no século XV surgisse na Suécia o *riksdag* (parlamento)¹⁰².

Nas nações católicas da Baixa Idade Média feudal desenvolveram-se diversas modalidades de conselhos e assembleias, que convocados pelos reis a esses auxiliavam nas tomadas de decisões. Assim, na Espanha e em Portugal desenvolveram-se as *cortes*, na França os *estados gerais*, na Alemanha as *dietas* e na Inglaterra o *parlamento*; corpos representativos que estabeleciam um nexo entre a sociedade e o poder¹⁰³.

O feudalismo tinha por marcas características uma sociedade hierarquizada em clero, nobreza e povo, e a presença de uma organização corporativa do trabalho. Cabia aos corpos representativos refletir essa estrutura social junto ao poder. Num primeiro momento, só o clero e a nobreza eram representados, mas logo o povo também passou a ser representado, tal como aconteceu nas cortes portuguesas, nas quais o povo, por meio de seus procuradores, era representado. As classes sociais eram representadas por procuradores vinculados a essas por um mandato imperativo, com pontos específicos acerca dos quais deveriam debater. Ademais,

¹⁰⁰ JOUVENEL, Bertrand de Jouvenel, op. cit., p. 330.

¹⁰¹ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 30.

¹⁰² Idem, p. 30.

¹⁰³ SOUSA, José Pedro Galvão de. Iniciação à teoria do Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976, p. 83-86.

serviam os corpos representativos para limitar o poder legislativo do soberano (que era quem efetivamente o exercia), fiscalizando a observância de leis fundamentais, na fiscalização do uso do orçamento, etc.¹⁰⁴ As classes sociais possuíam *autoridade social*, que coexistia com a *autoridade política*. As monarquias eram limitadas; daí a frase dirigida à monarquia visigótica: “serás rei enquanto procederes retamente, fora disso não”¹⁰⁵.

Com a ascensão das burocracias centralizadas e com o aumento dos poderes dos reis, os corpos representativos começaram a perder sua força e importância. Assim se deu entre os vikings¹⁰⁶, assim se deu nas nações católicas da Baixa Idade Média. Os corpos representativos foram aos poucos deixando de ser convocados. Em Portugal, depois dos descobrimentos as cortes paulatinamente deixam de ser convocadas¹⁰⁷. Na França, a partir de 1614, a coroa deixa de convocar os estados gerais¹⁰⁸ e, quando tempos depois são convocadas por Luís XVI, já havia se perdido de memória a essência deles¹⁰⁹; e na Inglaterra, “Carlos I tentou, em 1628, governar sem Parlamento”¹¹⁰.

2.4.3.1 Democracia representativa no Estado Liberal

O enfraquecimento dos corpos representativos coincidia com o fortalecimento do poder real, com a consolidação dos Estados nacionais (século XV ao XVII), com a ascensão da burguesia e com o surgimento das Igrejas nacionais.

Durante muito tempo a Igreja Católica exerceu uma força temporal que moderava as monarquias medievais por todo o orbe cristão. Essa força, mormente a partir da Reforma, entrou em colapso, o que logo desencadeou um processo de estabelecimento de Igrejas nacionais. Na ausência de um controle externo, aos poucos os monarcas iam dismantando os poderes locais e consolidando o Estado nacional. A consequência dessas ações foi a centralização do poder real e o progressivo boicote às instituições representativas¹¹¹.

Num primeiro momento a burguesia deu suporte ao fortalecimento do poder real, pois

¹⁰⁴ SOUSA, José Pedro Galvão de. Iniciação à teoria do Estado..., p. 83-91.

¹⁰⁵ Idem, p. 98.

¹⁰⁶ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia..., p. 30.

¹⁰⁷ SOUSA, José Pedro Galvão de. Política e teoria do Estado. São Paulo: Saraiva, 1957, p. 152.

¹⁰⁸ SPENGLER, Oswald. A decadência do ocidente. Rio de Janeiro: Zahar, 1973, p. 397.

¹⁰⁹ SOUSA, José Pedro Galvão de. Política e teoria do Estado..., p. 152.

¹¹⁰ SPENGLER, Oswald. A decadência do ocidente..., p. 397.

¹¹¹ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Consenso e tipos de Estado no ocidente. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 2002, p. 20-21.

almejava “desvencilhar-se dos embaraços que o sistema feudal e corporativo impunha ao florescimento dos negócios”. No entanto, o Estado nacional moderno acabou voltando-se contra a burguesia. Doutrinas absolutistas, seculares e religiosas (v.g. a “teoria do direito divino dos reis”) colocaram os monarcas acima das leis¹¹².

Nesse contexto, como uma reação ao absolutismo, surgiu o Estado Liberal, que limitando o poder por meio de freios jurídicos, significou “uma volta ao constitucionalismo, isto é, à limitação do poder”¹¹³.

Em princípio, pode-se dizer que no constitucionalismo do Estado Liberal a sociedade é concebida como um agregado de indivíduos isolados e não como uma esfera de integração entre os aspectos individual e social do homem, tal como se entendia na Idade Média. Mas essa afirmação não é precisa.

A filosofia do Estado Liberal é o liberalismo. Convém dizer, no entanto, que existem dois liberalismos: o continental e o britânico. Este é considerado mais antigo e empírico, aquele está ligado ao iluminismo francês¹¹⁴.

Num sentido econômico, o chamado liberalismo britânico, também conhecido por *escocês* – em virtude da sua origem na escola escocesa de economia política, representada, entre outros, por Adam Smith e Adam Ferguson¹¹⁵ –, não se definia como tal; só recebeu esse nome posteriormente. O liberalismo de Smith consiste numa descrição de processos econômicos já existentes na Idade Média, na explicação da eficácia e das condições culturais e políticas que eles requerem; Smith não criou uma proposta ou uma ideologia¹¹⁶. De modo semelhante, no campo político, o Estado Liberal britânico decorre não de um projeto, mas de uma evolução político-constitucional que visava à solução de problemas concretos. Na Grã-Bretanha as mudanças políticas e econômicas se deram sem uma drástica e revolucionária ruptura com o passado.

Não se verificou entre os britânicos uma ruptura radical com a representação de tipo medieval. Desse modo, apesar do enfraquecimento dos corpos representativos, o Parlamento inglês manteve-se, em caráter mais ou menos contínuo, ao longo do tempo¹¹⁷.

¹¹² SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Consenso e tipos de Estado no ocidente..., p. 20-21.

¹¹³ Idem, p. 21.

¹¹⁴ ANDREW, Vincent. Ideologias políticas modernas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995, p. 35.

¹¹⁵ Idem, p. 36.

¹¹⁶ CARVALHO, Olavo de. A ideologia de Schmoos. Publicado no Digesto Econômico de set./out. de 2006. Disponível em: <<http://www.olavodecarvalho.org/semana/0610digestoeconomico.html>> Acesso em 14 jan. 2011.

¹¹⁷ Não se está com isso a dizer que as demais modalidades desaparecem para não mais voltar. As cortes espanholas, por exemplo, embora distantes da continuidade do parlamento inglês e com feições bastante diferentes de seu modelo original, estão previstas no artigo terceiro da Constituição Espanhola de 1978, as *Cortes Generales*, compostas por duas câmaras. A ênfase dada ao modelo inglês deve-se ao seu

O sistema representativo inglês se desenvolveu precocemente entre os séculos XIII¹¹⁸ e XVIII. O Parlamento inglês se formara já no século XIV com o surgimento da Câmara dos Comuns, a partir da associação da pequena e média nobreza rural, com a classe burguesa ascendente. No século XVIII, a vida parlamentar já estava consolidada em duas casas legislativas, a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns¹¹⁹.

Na Inglaterra, conforme observa Cezar Saldanha, o poder real se fortaleceu sem concentrar e centralizar em demasia o poder. O próprio fenômeno do absolutismo foi “mais discreto e relativamente breve”¹²⁰. Isso explica o fato de o parlamento inglês não ter rompido totalmente com a representação de tipo medieval. Conforme observou José Pedro Galvão de Sousa, os ingleses mantiveram a sua organização corporativa (*Trade Unions* populares e aristocracia dos *Lords*)¹²¹. Essa organização corporativa foi canalizada nos partidos políticos. A Inglaterra foi o berço dos partidos políticos.

A política pelos partidos começa a se manifestar no final do século XVII, a partir da aceitação da oposição política, cujo cerne consiste em dizer “que os inimigos do Governo não são inimigos do Estado e que um opositor não é por isso um rebelde”¹²². A oposição era chamada de *His* ou *Her Majesty's Loyal Opposition*, a Leal Oposição de Sua Majestade¹²³. Daí concluir Afonso Arinos de Melo Franco que a Inglaterra “foi a nação precursora do constitucionalismo moderno e, por via de consequência, da organização partidária, inseparável do constitucionalismo democrático”¹²⁴.

Na Inglaterra, os partidos representavam forças sociais: o Partido Conservador representava os proprietários agrícolas; o Partido Liberal, a burguesia urbana; e o Partido Trabalhista, as associações operárias. E a Câmara dos Lords, formada pela aristocracia, contrabalançava o poder da Câmara dos Comuns¹²⁵⁻¹²⁶.

desenvolvimento contínuo e à sua contribuição ao que hoje se chama *democracia representativa*.

¹¹⁸ “Quando em 1215 os cavaleiros ingleses fizeram o rei reconhecer o princípio de que nenhum imposto pode ser decretado sem a anuência dos contribuintes, passaram estes a ser ‘representados’. Surgiu então o primeiro Parlamento inglês, constituído pelos 25 barões, a quem cabia exigir do rei o cumprimento da Magna Carta. [...] Essa Câmara primitiva é, sem dúvida, o germe da Câmara atual dos Lordes” (PAUPÉRIO, A. Machado. Teoria geral do Estado..., p. 231).

¹¹⁹ BONAVIDES, Paulo. Ciência política. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 319-320.

¹²⁰ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Consenso e tipos de Estado no ocidente..., p. 21.

¹²¹ SOUSA, José Pedro Galvão de. Iniciação à teoria do Estado..., p. 93.

¹²² FRANCO, Afonso Arinos de Melo. História e teoria dos partidos políticos no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1980, p. 12.

¹²³ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia..., p. 101.

¹²⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Melo, op. cit., p. 11.

¹²⁵ SOUSA, José Pedro Galvão de. Iniciação à teoria do Estado..., p. 93.

¹²⁶ Mesmo diante da influência do conjunto de doutrinas revolucionárias que fizeram eclodir a Revolução Francesa em 1789, o sistema representativo inglês que aos poucos acolhia o dogma do sistema representativo moderno, conseguiu limitar o poder ascendente da burguesia dentro das tradições da nobreza britânica (Cf. SPENGLER, Oswald. A decadência do ocidente..., p. 404).

Bastante distinta é a representação erigida a partir da vontade geral de Rousseau e da doutrina da soberania nacional.

A vontade geral decorre de um pacto social (ou contrato social), que é a resposta ao desafio de “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes”¹²⁷. Não há no pacto a separação entre governantes e governados, pois todos são, de forma simultânea, governantes e governados; a única sujeição que existe é a de todos perante a vontade geral, que decorre da participação de todos e se expressa pela lei¹²⁸. Os que compactuam, diz Rousseau, “recebem coletivamente o nome de *povo* e se chamam, em particular, *cidadãos*, enquanto participantes da autoridade soberana, e *súditos*, enquanto submetidos às leis do Estado”¹²⁹.

Há que se distinguir dois aspectos da vontade geral. Por um lado, ela significa uma vontade impessoal que corresponde à soma das vontades dos cidadãos: a soberania. Por outro, ela informa um valor essencial do Estado de Direito: a legalidade. Ater-se-á aqui somente à questão da soberania.

A vontade impessoal da soberania popular de Rousseau foi incrementada com a doutrina da soberania nacional de Sieyès¹³⁰ e de outros publicistas franceses. A aproximação entre a vontade geral e a soberania nacional forneceria as bases teóricas para a doutrina da *duplicidade*. Esta é uma criação “[...] tipicamente moderna, distinta de tudo quanto dantes conheceu a sociedade clássica e depois a sociedade medieva”; é o princípio básico do mandato representativo, também chamado de “mandato livre”. Pela duplicidade o representante é considerado “senhor absoluto de sua capacidade decisória”, ou seja, não está vinculado aos representados e visa ao bem comum da nação, “cujo querer simboliza e interpreta, quando exprime sua vontade pessoal de representante”¹³¹. Não é o representante diretamente responsável perante os seus eleitores “[...] exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria”¹³². Isso ocorre porque a vontade geral não reconhece corpos intermediários (os *médiuns sociaux*) entre o indivíduo e o Estado, e por isso mesmo não admite que os representantes tutelem interesses específicos de determinados grupos sociais, pois a representação tinha de ser de toda a Nação e não de um fragmento dela. Embora Rousseau

¹²⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques, op. cit., p. 20-21.

¹²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia no limiar do século XXI..., p. 12.

¹²⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques, op. cit., p. 22-23.

¹³⁰ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. Que é o terceiro estado? Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

¹³¹ BONAVIDES, Paulo. Ciência política..., p. 201-203.

¹³² BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 47.

não tenha sido um defensor do sistema representativo, a noção de *vontade geral* por ele formulada veio a se amoldar perfeitamente à ficção da duplicidade. Convém dizer, no entanto, que Rousseau tinha razão quando afirmou que vontade geral não pode ser representada: ela é impessoal e não se pode representar uma vontade amorfa.

Na esteira dessa ficção editou-se em França, em 22 de dezembro de 1789, uma lei que acabava com a possibilidade de revogação dos mandatos dos deputados eleitos e na Constituição Francesa de 1791 foi estabelecido que os deputados representavam toda a Nação, “estando livres de todo e qualquer mandato imperativo”. Essas concepções serviriam de exemplo para diversas constituições modernas¹³³.

A única coisa que contrabalançava a independência dos eleitos era o argumento de que estes não poderiam desprezar os sentimentos coletivos e as tendências do eleitorado¹³⁴.

Embora o modelo francês seja distinto do britânico, importa frisar que este foi por certo tempo influenciado por aquele. Como se disse, a Inglaterra conservou de alguma maneira a representação de cepa medieval. Entretanto, as restrições ao voto, em especial o chamado voto censitário – algo comum entre os sistemas representativos baseados na vontade geral e na soberania nacional –, que lá vigoraram até o final do século XIX, dificultavam uma representação do pluralismo socioeconômico, o que fazia com a burguesia predominasse no parlamento. Por mais que subsistissem resquícios da representação medieval, nos séculos XVIII e XIX, não havia uma *oposição ideológica* entre as classes sociais¹³⁵. Daí Karl Marx e Friedrich Engels identificarem nisso um Estado de classe, ou seja, um Estado em que só a classe proprietária era devidamente representada. No *Manifesto Comunista* diz-se que a burguesia “conquistou, para si própria, no Estado representativo moderno, autoridade política exclusiva” e que o poder executivo “não passa de um comitê para gerenciar os assuntos de toda burguesia”¹³⁶.

A doutrina que defendia a independência do representante em relação ao representado foi sustentada com veemência até o fim do século XIX. Mas já no início do século XX a duplicidade entrou em declínio¹³⁷, em virtude do surgimento da democracia de massas (decorrente da paulatina extensão do direito ao sufrágio¹³⁸), das novas demandas

¹³³ PAUPÉRIO, A. Machado. Teoria geral do Estado..., p. 232.

¹³⁴ Idem, p. 233.

¹³⁵ Cf. SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Consenso e tipos de Estado no ocidente..., p. 45-51.

¹³⁶ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. O manifesto comunista. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 12. Nesse mesmo sentido ver: MARX, Karl. O 18 Brumário de Luis Bonaparte. São Paulo: Escriba, 1968. O regime censitário era o que Marx observava na realidade de sua época (Cf. JOUVENEL, Bertrand de Jouvenel, op. cit., p. 344).

¹³⁷ BONAVIDES, Paulo. Ciência política..., p. 210.

¹³⁸ Durante muito tempo o sufrágio foi restrito nas democracias modernas. Havia, por exemplo, o chamado voto

sociais, do advento do Estado Social, do lento ressurgimento dos *médiuns sociaux*¹³⁹ (nos países que não seguiram o modelo inglês) e da ascensão da política partidária.

A democracia representativa seguiu, portanto, duas trajetórias. No modelo Inglês e nos países que procuraram imitá-lo (v.g. Estados Unidos¹⁴⁰) preservou-se de alguma forma a representação dos corpos representativos, principalmente por meio dos partidos políticos¹⁴¹. Já o modelo calcado na duplicidade, pode-se dizer, trouxe consigo, desde o início, a crise do sistema representativo e, por essa razão, logo teve de rever e repensar o dogma da independência entre representantes e representados.

Após os adventos da política pelos partidos, da relativa restauração dos grupos sociais e dos grupos de interesse, a expressão *democracia representativa* deixou de ser meramente nominal; a representação como defesa de interesses específicos, que nunca deixou de existir (embora em determinados momentos se restringisse à defesa dos interesses da burguesia), passa a ser reconhecida como realidade política. Ao ideal democrático contido na definição de democracia, o governo do povo, pelo povo e para o povo, acrescenta-se a representação para novamente dialogar com o governo.

2.4.4 Democracia semidireta

A democracia semidireta é uma modalidade de democracia mista, que se assenta na democracia representativa, mas que se inclina à democracia direta: um meio termo entre a democracia grega e a democracia dos modernos.

A democracia semidireta encontra sua origem na Suíça de onde se espalhou para

censitário, que permitia o voto só para indivíduos que atingissem um certo patamar de riqueza. Pela Constituição do Império de 1824 só podia votar na eleição para senadores e deputados quem tivesse renda mínima anual de 200\$ e só podiam ser votados aqueles com renda de 400\$ (para deputado) e de 800\$ (para senador).

A extensão do sufrágio pode ser exemplificada pelo que aconteceu na Inglaterra. Em 1884 os trabalhadores rurais passaram a ter os mesmos direitos eleitoriais dos trabalhadores urbanos, embora, para tanto, precisassem pagar 10 libras anuais. Com o *Representation of the People Act* de 1918, o sufrágio foi estendido para todos os homens com mais de 21 anos e às mulheres com mais de 30; idade esta que seria igualada em 1928. No ano de 1848, todos os maiores de 18 anos, excluídos os incapazes e os membros da Câmara dos Lordes, passaram a ter o direito ao voto. (MORAES, Emanuel de. *As origens e as transformações do Estado*. Rio de Janeiro: Imago, 1997, p. 658-663).

¹³⁹ Cf. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Ver também: VERDÚ, Pablo Lucas. *A luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 93-97.

¹⁴⁰ Peter Drucker aponta os Estados Unidos como um exemplo de forte atuação e mobilização dos grupos sociais, tais como igrejas e universidades (DRUCKER, Peter. *O melhor de Peter Drucker: a sociedade*. São Paulo: Nobel, 2002, p. 55).

¹⁴¹ SOUSA, José Pedro Galvão de. *Política e teoria do Estado...*, p. 99-100.

vários países da Europa e para a América do Norte, onde se pode verificá-la desde o final do século XVIII.

A democracia semidireta ganha força no início do século XX, principalmente no período entre-guerras, mas após a Segunda Guerra Mundial ela começa a perder espaço diante da ascensão dos partidos políticos. Os institutos da democracia semidireta são instrumentos postos à disposição do Estado de Direito, para que se evite, a partir da designação política dos representantes, o esvaziamento das funções dos colégios eleitorais.

A democracia semidireta traz normalmente os seguintes mecanismos: o referendo, a iniciativa, o veto, o plebiscito e o direito de revogação¹⁴². Muitos desses mecanismos são encontrados em democracias representativas, mas isso não as torna semidiretas ou mistas. Pode-se dizer que o que realmente permite identificar uma democracia semidireta é a presença do direito de revogação que se apresenta em três modalidades: a) o recall, pelo qual se viabiliza a destituição de um parlamentar ou magistrado que falte com o decoro ou não atenda às expectativas de seu eleitorado; b) o mandato imperativo, que permite a destituição de parlamentares que não satisfaçam ideologicamente seu eleitorado; c) o *Abberufungsrecht*, que consiste numa “forma de revogação coletiva, que resulta na cassação do mandato de toda uma assembleia”¹⁴³⁻¹⁴⁴.

2.5 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA CONTEMPORÂNEA

As democracias contemporâneas, assim consideradas a partir da segunda metade do século XX¹⁴⁵, assentam-se em Estados constitucionais limitados¹⁴⁶, marcados pela separação de poderes e pela presença de sistemas representativos¹⁴⁷.

Como visto, a separação de poderes e o sistema representativo estão intimamente ligados. Na sua origem a separação de poderes representou uma reação ao poder absoluto;

¹⁴² SOARES, Mário Lúcio Quintão, op. cit., p. 252

¹⁴³ Idem, p. 252-253

¹⁴⁴ O *Abberufungsrecht* é o modelo admitido por sete cantões da Suíça e o *recall* é utilizado nos Estados Unidos (no âmbito municipal e estadual somente), sendo que 12 Estados-membros da União americana o admitem. (BONAVIDES, Paulo. Ciência política. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 291-293).

¹⁴⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia no limiar do século XXI..., p. 23.

¹⁴⁶ “Constituições existem para que a democracia possa funcionar [...]” (PINTO, Marcos Barbosa. Constituição e democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 105).

¹⁴⁷ PAUPÉRIO, A. Machado. Teoria democrática do Estado..., p. 18.

hoje é uma vedação a esse poder e mais, é condição de existência da liberdade¹⁴⁸, muito embora o princípio já não tenha mais os mesmos contornos que tinha outrora, pois entre os poderes passou-se a observar “uma cada vez mais acentuada *interdependência funcional*”, conseqüência necessária das complexas relações sociais existente na sociedade contemporânea¹⁴⁹.

A democracia contemporânea convive com novas realidades que desafiam governos e estrategistas políticos. Identifica-se na sociedade, além dos habituais poderes mais ou menos institucionalizados, uma sociedade de organizações – privadas, governamentais e não governamentais. As organizações lembra Richard Hall, “são um componente predominante na sociedade contemporânea”¹⁵⁰. Charles Perrow, em seu artigo *A society of organizations* chegou a dizer que as organizações “absorveram a sociedade”¹⁵¹. Tais perspectivas correspondem não só às realidades do atual desenvolvimento das atividades empresariais e das organizações espontâneas da sociedade, como também traduz estratégias políticas de ideólogos da *new left* para a conquista ou reconquista da hegemonia socialista¹⁵².

No tocante às organizações privadas, cresce a demanda por uma maior responsividade delas¹⁵³, e isso modifica a forma como se portam perante o Estado e a sociedade. O próprio *lobby*, conforme entende Peter Drucker, ganha novos contornos: passa a ser menos por interesses econômicos e mais para promover ou obstar medidas que

¹⁴⁸ CAVALCANTI, Temístocles Brandão. Teoria do Estado. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958, p. 299-300.

¹⁴⁹ SUORDEM, Fernando Paulo da Silva. O princípio da separação de poderes e os novos movimentos sociais: a administração pública no Estado moderno: entre as exigências de liberdade e organização. Coimbra: Livraria Almedina, 1995, p. 132.

¹⁵⁰ HALL, Richard H. Organizações: estruturas, processos e resultados. São Paulo: Prentice Hall, 2004, p. 01.

¹⁵¹ PERROW, Charles. A society of organizations. Trabalho apresentado em forma de seminário no Center for Advanced Study in the Social Sciences of the Juan March Institute - Madrid, 22 de maio de 1989. Disponível em: <http://www.march.es/ceacs/Publicaciones/working/archivos/1990_12_en.pdf> Acesso em 10 jan 2011.

¹⁵² A proliferação de organizações não governamentais não é necessariamente fruto de expressões espontâneas da sociedade. Nessa proliferação há também a presença de uma estratégia para a criação de demandas populares que devem ser atendidas pelos mesmos que a criam. Essa estratégia já está presente nos *Cadernos do Cárcere* de Antônio Gramsci (cf. especialmente vol. I e III) e se traduz no chamado *Estado ampliado* (Cf. também COUTINHO, Sergio Augusto Avellar. A revolução gramscista no ocidente: a concepção revolucionária de Antônio Gramsci em os Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro: Sol, 2005). Posteriormente, Jürgen Habermas irá recomendar ao movimento socialista, que após a queda da União Soviética ficou “órfão”, que o mesmo se distribua e se canalize em organizações sociais (Cf. HABERMAS, Jürgen. A revolução e a necessidade de revisão na esquerda – o que significa socialismo hoje? In: BLACKBURN, Robin (org.). Depois da queda: o fracasso do comunismo e o futuro do socialismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 45-71).

¹⁵³ Quando no âmbito da sociedade de organizações começam a aparecer preocupações a respeito do bem comum e de como promovê-lo, surge uma demanda para que autoridades privadas assumam o poder público. Segundo Peter Drucker, essa demanda “é uma exigência para a volta ao antigo pluralismo, o pluralismo do feudalismo” (DRUCKER, Peter. O melhor de Peter Drucker: a sociedade. São Paulo: Nobel, 2002, p. 56).

repercutem no campo moral, espiritual ou cultural¹⁵⁴.

Essa sociedade de organizações indica, conforme chamou Bobbio, a revanche dos *médiuns sociais* em face da vontade geral: os grupos e não mais os indivíduos passam a protagonizar a vida política democrática; não há mais uma a unidade ideal de indivíduos. O povo divide-se em grupos contrapostos que concorrem entre si. Nasce a sociedade pluralista, poliárquica, policêntrica¹⁵⁵.

2.5.1 A questão da poliarquia

O termo *poliarquia* foi criado por Robert Dahl para designar a forma de governo que mais se aproxima do ideal de democracia que, na óptica do autor, jamais foi alcançado. Para Dahl há uma diferença entre democracia e poliarquia. Não cabe aqui investigar as razões que levaram Dahl a fazer essa distinção e tampouco será útil salientá-la.

Etimologicamente, poliarquia é o “governo de muitos”. Para Miguel Reale, a poliarquia se caracteriza por um:

[...] governo subordinado às múltiplas fontes da vontade coletiva, numa relação dialógica e dialética entre “poderes”, mais ou menos institucionalizados, como o econômico, o militar, o universitário, o religioso, o sindical, o literário o artístico, etc., os quais se distribuem segundo círculos secantes que, em maior ou menor grau, tendem a influir sobre os centros do “poder político”¹⁵⁶.

Segundo Dahl, as poliarquias podem ser pensadas como “regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados”. Para Dahl, a democratização envolve contestação pública e direito de participação. Regimes oligárquicos podem ser competitivos, mas pecam pela pouca inclusividade, ou seja, neles pode haver contestação pública, mas há também limitações ao sufrágio. Já os regimes hegemônicos não podem ser competitivos, embora possam ser mais inclusivos – na União Soviética, por exemplo, havia sufrágio universal, mas não havia contestação pública. Já a poliarquia tende a conciliar competição com participação. Elas se traduzem em regimes “fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública”¹⁵⁷.

¹⁵⁴ DRUCKER, Peter. O melhor de Peter Drucker: a sociedade. São Paulo: Nobel, 2002, p. 57.

¹⁵⁵ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

¹⁵⁶ REALE, Miguel. Da revolução à democracia. São Paulo: Convívio, 1977, p. 88.

¹⁵⁷ DAHL, Robert A. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 29-31.

2.5.2 O pluralismo

A democracia traz consigo as possibilidades do conflito¹⁵⁸, da dissensão e do consenso. Nenhuma dessas dimensões pode ser abolida sem que se extinga também a democracia: a abolição do consenso inviabiliza o Estado de direito, ameaça a legalidade; impedir a dissensão implica afastar a existência de uma sociedade pluralista¹⁵⁹; pressupor artificialmente um cenário no qual não há mais conflitos dispensa aos poucos a *representação política* interna de determinados setores da sociedade, impondo, dessa forma, uma “vontade geral” que aparentemente é amorfa, mas que acaba sendo a expressão de uma única concepção ideológica.

Evidentemente, é possível que em determinados momentos o sistema democrático conviva com conflitos generalizados e com consensos praticamente inexistentes, como também é possível que sejam estabelecidos amplos consensos, sobre um abrangente número de questões, durante certo período de tempo, tal como ocorre durante os períodos de guerra, sem que isso destrua o sistema democrático.

Numa sociedade democrática o conflito demanda instituições e uma cultura política capazes de mediá-lo¹⁶⁰, ou seja, que transcendam a realidade poliárquica da sociedade, de modo a não servirem de instrumento para os abusos de uma maioria, a qual pode ou não coincidir com um determinado poder da sociedade, ou corresponder a uma subcultura¹⁶¹ dominante¹⁶². Também numa democracia é preciso se ter em mente que o consenso não pode ser visto como semelhante à unanimidade.

¹⁵⁸ O conflito, conforme lembra Paul H. Conn, faz parte do cotidiano da sociedade e da vida política (CONN, Paul H. *Conflict e decision making, an introduction to political science*. New York: Harper & Row, 1971, p. 1). Já Robert A. Dahl lembra que “conflito e política nascem como gêmeos inseparáveis” (DAHL, Robert A. *A moderna análise política*. Rio de Janeiro: Lidaador, 1966, p. 123).

¹⁵⁹ Giovanni Sartori dá bastante ênfase à ideia de *dissensão*, dizendo que ela está no centro de uma visão pluralista, e chama atenção para o fato de que nunca foi compreendida como oposto do consenso, pois, na verdade, “a dissensão tem tanto do consenso como do conflito, sem coincidir com nenhum deles” (SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 36).

¹⁶⁰ Eis aqui uma dificuldade apontada pela teoria política. A mediação dos conflitos implica muitas vezes instituições que os limitem sem contudo destruí-los, preservando o regime democrático. (Cf. a respeito DAHL, Robert A. *A moderna análise política*. Rio de Janeiro: Lidaador, 1966, p. 124 e ss.).

¹⁶¹ O termo *subcultura* no contexto em que fora empregado não possui conotação pejorativa. O prefixo “sub” só é utilizado para se referir às culturas mediadas por uma cultura transcendente (ontologicamente nem melhor, nem pior), ou seja, a cultura política.

¹⁶² Cf. HABERMAS, Jürgen. *A ética da discussão e a questão da verdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 35-36. Ver também CONN, Paul H., op. cit., p. 6: “One of the factors which determines whether a society or a political system will achieve a measure of stability or acceptance by the population is the capacity of that political system to resolve its conflicts. Obviously, where conflict builds up and is incapable of being resolved, adherence or loyalty to existing political institutions breaks down”.

Toda sociedade possui uma cosmovisão baseada na idéia de *consensus*, ou seja, baseada numa concepção peculiar do direito e do justo em relação à política. O poder é legítimo ou ilegítimo conforme o *consensus*. Contudo, dizer que um poder é ou não legítimo nada informa sobre a sua legalidade.

Há que se distinguir os planos da legalidade e o da legitimidade, dos quais decorrem quatro tipos de poder: o poder legítimo e legal, estabelecido conforme as leis e aceito pelos governados por um processo de legitimação; o poder legítimo, mas de origem ilegal e que, portanto, tem por desafio legalizar-se; o poder legal, mas ilegítimo, que deve buscar legitimação; e o poder ilegal e ilegítimo¹⁶³.

Onde o poder se legitima pela via democrática há o *consentimento*, ou seja, um consenso temporário (que pode ou não ser duradouro), majoritário ou proporcional, em torno daqueles que farão a representação popular e a gestão estatal. O consenso da maioria traz consigo – ou ao menos é desejável que traga - uma minoria de dissidentes¹⁶⁴. A tolerância com as minorias apartadas do poder é imprescindível à república e à democracia representativa, possibilitando que a minoria não seja cerceada, não seja calada e possa, na medida de suas condições, tornar-se maioria.

Robert Dahl associa a poliarquia e o pluralismo com a democracia representativa moderna, pois nesta assegura-se aos cidadãos o direito à livre associação em partidos políticos, em organizações civis, ou em grupos de interesse. Na verdade, nas democracias modernas há uma alta probabilidade de surgirem e se desenvolverem organizações independentes do Estado e dos governos¹⁶⁵.

2.6 ELEMENTOS CONDICIONANTES DA DEMOCRACIA

Não há por certo, um modelo universal de democracia. Entretanto, existem elementos que caracterizam a existência de um regime democrático. A soma desses elementos não configura um modelo “universal”, haja vista que podem ser e estar arrançados de diversas formas, conforme as peculiaridades históricas, culturais e econômicas de cada povo. Como se disse, existem regimes mais ou menos democráticos; será o grau de plenitude desses

¹⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O poder constituinte. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 47-50.

¹⁶⁴ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 62.

¹⁶⁵ DAHL, Robert Alan. Entrevista sobre el pluralismo. Buenos Aires: Fondo de Cultura, 2003, p. 08 e 25.

elementos que irá fazer um regime ser mais ou menos democrático; a ausência deles desautoriza falar em democracia.

As modernas democracias representativas exigem as seguintes instituições: a) *funcionários eleitos* (funcionários no sentido de governantes e parlamentares “servidores”¹⁶⁶); b) *eleições, livres, justas e freqüentes*; c) *liberdade de expressão*, que implica o “direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas”, incluindo a crítica ao governo e aos funcionários deste, a ordem socioeconômica e a ideologia política dominante; d) *fontes de informação diversificadas*, que permitam que os cidadãos se informem de diversas maneiras; e) *autonomia para as associações*, ou seja, o direito de os cidadãos se agruparem em associações ou organizações com certa independência, em partidos políticos e grupos de interesse; f) *cidadania inclusiva*, que envolve a ideia de que nenhum adulto residente de forma permanente num determinado país e sujeito às leis deste pode ser privado dos direitos necessários às instituições anteriores (direito de votar e ser votado, liberdade de se expressar, liberdade de ser reunir com outros cidadãos, ter acesso a fontes de informação independentes)¹⁶⁷.

Robert Dahl lembra que a democracia traz oportunidades para uma participação efetiva, baseada na possibilidade dos membros de uma sociedade política se informarem e influenciarem uns aos outros; possibilita igualdade de voto (os votos devem ter o mesmo peso); favorece o entendimento esclarecido, ou seja, oportuniza o aprendizado sobre as políticas alternativas a serem escolhidas; enseja o controle do programa de planejamento, isto é, a oportunidade de decidir como e quais questões devem estar no planejamento¹⁶⁸. Quanto menos essas oportunidades estiverem consolidadas, menos democráticos serão os processos políticos.

Em sua obra *Poliarquia*, Robert Dahl elenca como condições necessárias à democracia a possibilidade de todos os cidadãos formularem suas preferências e expressarem-nas a seus concidadãos ou ao governo por meio de ações individuais e coletivas, e também a possibilidade de terem suas preferências consideradas sem discriminação na conduta do governo. A essas condições Dahl vincula oito garantias institucionais. Assim, a possibilidade de formular preferências requer: a liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; direito de líderes políticos disputarem apoio; fontes alternativas de

¹⁶⁶ Embora fora de um contexto de discussão sobre a democracia, é interessante lembrar o ensinamento de Jesus Cristo, que disse, conforme Lucas 22:26, o seguinte: “[...] o que entre vós é o maior, faça-se como menor, e o que governa, seja o que serve”. Vale lembrar também a célebre frase de Frederico o Grande: “Ich bin der erste Diener meines Staates” (Sou o primeiro servidor do meu Estado).

¹⁶⁷ DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia..., p. 99-100.

¹⁶⁸ Idem, p. 49-50.

informação. A possibilidade de exprimir preferências, por sua vez, requer além das garantias já mencionadas, a elegibilidade para cargos políticos e eleições livres e idôneas. A possibilidade de ter as preferências igualmente consideradas demanda uma garantia a mais, a saber: instituições que vinculem as políticas governamentais a eleições e a outras manifestações de preferência¹⁶⁹.

Segundo Arend Lijphart, essas oito garantias apontadas por Dahl já estavam implícitas na definição de democracia de Lincoln. Assim, a expressão “pelo povo”, que está diretamente ligada à noção de sistema representativo, contém em si o direito ao voto, o direito de concorrer a cargos públicos em eleições livres e honestas, as quais dependem necessariamente das liberdades de expressão e reunião. Já o “para o povo” traz a ideia de “responsabilidade do governo para com as preferências dos eleitores”¹⁷⁰.

Vale destacar ainda, à luz do que fora dito sobre a poliarquia, que as eleições, além de serem livres, devem ser competitivas. Quando não há competição, tem-se a chamada “falácia eleitoralista”¹⁷¹, que implica ou dizer que o que importa na democracia é o voto (mesmo que seja para apenas legitimar ditaduras) ou confundir a eleição, por si só considerada, com o processo de democratização de uma determinada sociedade.

Como condições subjacentes à democracia, Robert Dahl menciona o *desenvolvimento* e destaca a importância da *economia de mercado*, a qual, para o autor, contribui para a manutenção das instituições democráticas¹⁷². Já Manoel Gonçalves Ferreira Filho faz referência às condições socioeconômicas da democracia. Para Ferreira Filho, essas condições são o pluralismo social, a dispersão e a desconcentração dos fatores de poder e a ausência desigualdades extremas¹⁷³.

2.7 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

A apresentação dos tipos da democracia mostrou que ela pode ser arranjada de diversas maneiras: como sistema representativo; como sistema misto a combinar instituições

¹⁶⁹ DAHL, Robert Alan. Poliarquia..., p. 26-27.

¹⁷⁰ LIJPHART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 69-70.

¹⁷¹ LINZ, Juan J. Linz; STEPAN, Alfred. A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 22 e 25.

¹⁷² DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia..., p. 175.

¹⁷³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia no limiar do século XXI..., p. 71.

representativas com institutos de democracia direta; ou, na medida em isso é possível, ser uma democracia predominantemente direta.

A autorização para o exercício das funções representativas se dá por meio de eleições, ou seja, por um procedimento eleitoral que consagra a soberania popular e o sufrágio universal igualitário. O mesmo acontece com o plebiscito e com o referendo, que também são procedimentos destinados a captar a decisão popular soberana sobre determinado tema ou lei postos em votação. Tem-se, dessa forma, tanto no que se refere à escolha dos representantes, quanto à utilização dos mecanismos de democracia direta, a dimensão procedimental da democracia. Essa dimensão, foi tratada por Schumpeter como sendo sinônimo da democracia, distanciando-a da concepção da democracia como um “arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum”¹⁷⁴. Para Schumpeter, “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”¹⁷⁵ ou, em outros termos, corresponde a uma “concorrência livre entre possíveis líderes pelo voto do eleitorado”¹⁷⁶. Mas Schumpeter vai mais além na sua redução da democracia ao dizer que “a democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão”¹⁷⁷. Cumpre destacar que autores como Ortega y Gasset e Friedrich von Hayek também deram bastante ênfase à ideia da democracia como um método de constituição e destituição de governos¹⁷⁸.

É certo que a democracia representativa, acompanhada de seus institutos de democracia direta, não dispensa a dimensão procedimental, mas não pode a essa dimensão ser reduzida, pois a democracia não é mero sinônimo de eleição. Quando se pensa a democracia para além do seu aspecto procedimental, surge a questão da *participação*.

A participação, segundo Raldolph Lucas, “está em voga” e “como muitas palavras da moda, ela é vaga”; ela parece ser desejada por todos, embora não se saiba exatamente o que ela é¹⁷⁹.

Cumpre dizer que já no aspecto procedimental de uma democracia representativa está inserida a ideia de participação. Não há razão para não ver nos processos eleitorais a participação política dos cidadãos e a oportunidade de influenciar o curso do poder em uma

¹⁷⁴ SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p. 306

¹⁷⁵ Idem, p. 328-329.

¹⁷⁶ Ibidem, p. 346.

¹⁷⁷ Idem, p. 346.

¹⁷⁸ Cf. MOSS, Robert. O colapso da democracia..., p. 41.

¹⁷⁹ LUCAS, Randolph. Democracia e participação. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, p. 107.

comunidade¹⁸⁰. Mas assim como a democracia não é mero sinônimo de eleição, a participação a esta não se reduz.

Há quem diga que o uso mais frequente dos institutos de democracia direta significaria a consolidação de uma verdadeira “democracia participativa”. Entretanto, a participação política não pode significar somente votações mais constantes, pois se isso significar, reduzida estará ao aspecto procedimental da democracia. Não obstante, Schumpeter adverte que “o método democrático não garante necessariamente maior medida de liberdade individual do que qualquer outro método, em circunstâncias semelhantes”¹⁸¹, ou seja, a realização da dimensão procedimental da democracia pode não corresponder a uma concepção sistêmica da democracia que valoriza os institutos que a caracterizam (pluralismo político, liberdades civis e políticas, etc.). Daí ter destacado Miguel Reale que os institutos da democracia direta não são necessariamente mecanismos de maior “participação democrática”, podendo ser antes meras ampliações do exercício do voto, e essas, nem sempre coincidem “com os valores democráticos, como o demonstra a história das autocracias consagradas através de monumentais plebiscitos”¹⁸². Nesse mesmo sentido Manoel Gonçalves Ferreira Filho diz que plebiscitos e referendos podem “desservir à democracia”, servindo ao detentor do poder para implantar um regime autoritário com consentimento popular¹⁸³. A democracia *bolivariana* de Hugo Chávez é um exemplo atual desse mau uso dos institutos de democracia direta.

A identificação entre democracia e eleição é algo próprio do sistema representativo e de certa forma inevitável. Entretanto, uma ênfase exagerada nessa identificação pode acabar distorcendo a realidade subjacente ao sistema. É preciso “desmistificar o voto”¹⁸⁴. Daí se falar em democracia deliberativa, a qual está baseada na ideia de que a democracia implica a “possibilidade de o cidadão influir no processo político de outras formas que não sejam limitadas ao ato de votar”¹⁸⁵. Se, por um lado, tem razão Schumpeter ao dizer que “a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo”¹⁸⁶, por outro, não se pode afastar a ideia de que a participação ativa das pessoas pode influir ou até mesmo direcionar o processo político.

Salutar para essa discussão a distinção feita por Canotilho entre a participação no

¹⁸⁰ LUCAS, Randolph, op. cit., p. 204.

¹⁸¹ SCHUMPETER, Joseph A., op. cit., p. 330.

¹⁸² REALE, Miguel. Da revolução à democracia. São Paulo: Convívio, 1977, p. 83.

¹⁸³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia no limiar do século XXI..., p. 23.

¹⁸⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A reconstrução da democracia. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 162.

¹⁸⁵ FARACO, Alexandre Ditzel. Democracia e regulação das redes eletrônicas de comunicação: rádio, televisão e internet. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 27.

¹⁸⁶ SCHUMPETER, Joseph A., op. cit., p. 346.

sentido amplo e a participação no sentido restrito. Aquela diz respeito ao voto conforme os processos do sistema representativo; esta envolve um alargamento no concurso dos cidadãos na tomada de decisões¹⁸⁷. Esses dois sentidos da participação justificam quase toda a discussão que fora feita até aqui e que se fará adiante, quando então, procurar-se-á discutir a participação política situando-a em um contexto jurídico, econômico e social.

Na obra *Is democracy possible here?* Dworkin propõe a democracia coparticipativa. Nela o autor enfatiza os direitos individuais e a autonomia, que fazem da democracia uma forma de governo que respeita a responsabilidade pessoal dos cidadãos na identificação daquilo que tem valor para suas vidas, não tendo as maiorias o direito de violar esses juízos¹⁸⁸. A concepção coparticipativa não despreza o fato de que os cidadãos são juízes das competições políticas, expressas ou por eleições ou pela utilização de mecanismos de democracia direta, mas considera, para além disso, que os cidadãos são também participantes das mesmas competições que julgam: “são candidatos e correligionários, cujos atos ajudam, de diversas maneiras, a dar forma à opinião pública e a decidir o voto dos outros cidadãos”¹⁸⁹.

A democracia coparticipativa de Dworkin não separa a capacidade de os cidadãos influírem nos processos políticos da participação tipicamente procedimental das democracias representativas.

No entanto, as concepções mais idealizadas da participação política vão muito além da perspectiva procedimental da democracia. Por elas, o vocábulo *participação* reveste-se de um caráter moralmente coercitivo: é “indecente” não ser “participativo”. A participação torna-se um fetiche. Diante disso, é preciso lembrar que a participação política faz parte do exercício público da liberdade. A política, diz Marcos Barbosa Pinto, “pressupõe a liberdade; ela não pode ser imposta” e por essa razão não se deve “compelir os cidadãos ao civismo e ao patriotismo”¹⁹⁰.

Lembra Paulo Bonavides que “o homem do Estado moderno é homem apenas acessoriamente político”¹⁹¹. Esse homem não é como o homem dos tempos da democracia ateniense, que podia, na medida em que lastreado por uma economia escravocrata, dedicar-se integralmente às discussões políticas realizadas na *Ágora*. Os homens modernos, mormente os que habitam a periferia do mundo, são em sua grande maioria indivíduos que lutam para transcender a linha das necessidades básicas da vida ou para garantir um mínimo de bem-estar

¹⁸⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 336.

¹⁸⁸ DWORKIN, Ronald. *Is democracy possible here?*,..., p. 145.

¹⁸⁹ DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana*, p. 503.

¹⁹⁰ PINTO, Marcos Barbosa. *Constituição e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 100.

¹⁹¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 273.

para suas famílias. Destarte, a política divide espaço com inúmeras atribuições e reflexões do cotidiano, vindo a ser para muitos, o último lugar na escala de prioridades¹⁹². Diga-se também que a participação requer tempo e são poucas as pessoas que realmente dele dispõem.

Ademais, não é somente por essas dificuldades práticas que o imperativo da participação tem de ser ponderado. É preciso considerar as diferenças entre as pessoas; seus interesses, suas aspirações, seus talentos, bem como a educação que recebem e os círculos sociais que frequentam. Todos esses fatores repercutem na disposição dos indivíduos para a participação.

Diante dessa realidade, é interessante problematizar a concepção de democracia deliberativa do filósofo Jürgen Habermas.

Habermas propõe o *paradigma procedimental do direito*:

O paradigma procedimental do direito nutre a expectativa de poder influenciar, não somente a autocompreensão das elites que operam o direito na qualidade de especialistas, mas também a de todos os atingidos. E tal expectativa da teoria do discurso, ao contrário do que se afirma muitas vezes, não visa doutrinação, nem é totalitária. Pois, o novo paradigma submete-se às condições da discussão contínua [...]¹⁹³.

Ocorre, no entanto, que o referido paradigma não pode ser compreendido fora do *princípio discursivo* ou *princípio do discurso* proposto pelo filósofo. Esse princípio diz que uma norma só pode ser considerada válida se “encontrar o assentimento de todos os parceiros do direito num processo jurídico de normatização discursiva”¹⁹⁴. A filosofia habermasiana visa, de forma manifesta, dar continuidade ao projeto iluminista, em especial ao projeto kantiano¹⁹⁵. Porém, em diversos momentos o filósofo se aproxima também de Rousseau; o princípio discursivo é um exemplo.

Assim, as dificuldades que se aplicam à democracia direta, aplicam-se também ao

¹⁹² Para ilustrar como a política pode estar em nível desprivilegiado na escala de prioridades, tem-se a ainda atual *Pirâmide de Maslow*, criada pelo psicólogo Abraham Maslow. A pirâmide traz uma hierarquia das necessidades humanas. Assim, em primeiro lugar se encontram as necessidades fisiológicas; em segundo aparece a necessidade de segurança (do próprio corpo, do emprego, da família, da propriedade, etc.); por terceiro vêm as necessidades sociais (amizades, relacionamentos sociais, etc.); já em quarto têm-se as necessidades de estima (busca pelo respeito das pessoas e afirmação do respeito a elas, autoconfiança, autoestima, etc.); e em quinto lugar a realização pessoal (que envolve o aprimoramento moral, capacidades criativas, espontaneidade, etc.). Ver nesse sentido: MASLOW, Abraham. *Hierarchy of needs*. Disponível em: <http://www.abraham-maslow.com/m_motivation/Hierarchy_of_Needs.asp> Acesso em 27 jan. 2011.

¹⁹³ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 190.

¹⁹⁴ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 145.

¹⁹⁵ HABERMAS, Jürgen. *A ética da discussão e a questão da verdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 03-16. Ver também: PINTO, Marcos Barbosa, op. cit., p. 128,

princípio discursivo de Habermas. Se o princípio fosse aplicado a cada decisão política ele inviabilizaria o processo político, pois “é impossível realizar a todo momento um debate tão abrangente e ilimitado”¹⁹⁶.

Além disso, o assentimento de todos depende de discussões voltadas para o entendimento, o que demanda a “ética da discussão”. Esta, por sua vez, envolve um despreendimento de posturas egocêntricas (em busca de uma racionalidade intersubjetiva) e um desarmamento em relação ao outro, visando ao consenso e à validade do direito¹⁹⁷. Cumpre destacar que a técnica habermasiana de obtenção de entendimento demanda cenários discursivos ideais (participantes com os mesmos direitos nas discussões, ausência de manipulações ou distorções nos discursos, disposição para conciliação, etc.)¹⁹⁸, ou seja, não necessariamente reais.

As exigências da ética do discurso podem conduzir a uma abstração das condições sociais do discurso argumentativo (diferenças econômicas e de caráter entre as pessoas); podem desconsiderar interesses divergentes difíceis de conciliar. Isso pode ser agravado pela pressuposição de que o consenso é o ideal de toda a argumentação¹⁹⁹. Ora, tal entendimento acarreta uma desconsideração da dimensão conflitiva da democracia, pois para muitas pessoas existem questões e princípios que não são negociáveis.

É diante dessas observações que a discussão da participação deve ser colocada. Não é possível falar em democracia participativa sem levar em conta a história da democracia e os arranjos que a tornam possível em Estados complexos e de grandes dimensões como o brasileiro.

2.7.1 Internet e participação

A internet é um híbrido entre comunicação de massa e comunicação interpessoal, podendo ser instrumento de comunicação unidirecional, bem como um instrumento comunicacional interativo.

Acessar a internet pode ser comparado com o ato de ligar uma televisão. Uma pessoa

¹⁹⁶ PINTO, Marcos Barbosa, op. cit., p. 129.

¹⁹⁷ HABERMAS, Jürgen. A ética da discussão e a questão da verdade. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

¹⁹⁸ Cf: STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006, p. 99-108.

¹⁹⁹ PINTO, Marcos Barbosa, op. cit., p. 135 e 140.

pode simplesmente acessar a internet esporadicamente para buscar informações em sites que são extensões da mídia de massa. Pesquisar em diversos sites desse tipo é equivalente ao ato de apertar o controle remoto de uma TV para trocar de canal. O acesso à internet pode também ser comparado com o ato de abrir a caixa de correio junto ao portão de casa e com o ato de dirigir-se até o correio para enviar uma carta. Há quem somente utilize a internet com o fito de ter um *eletronic mail*, utilizando-a para simplesmente enviar e receber mensagens de amigos, de amores, de patrões, de parceiros comerciais, de funcionários ou clientes. Outra comparação consiste em verificar na internet uma função análoga à do telefone. Os programas de comunicação em tempo real disponíveis na rede, tais como o *MSN* e o *Skype* exercem funções que outrora eram exercidas pelo telefone, muito embora com o *MSN* ao invés de se *falar se digita*. Há quem somente utilize a internet para isso. A comparação da internet com o correio e com o telefone é possível mesmo diante das diferenças abissais de velocidade e de custos existente entre esses e aquela. Não obstante, essas comparações servem ainda para mostrar o caráter comunicacional interpessoal da internet.

Contudo, essas formas de utilização interpessoal podem também fazer com que a internet seja um meio de *participação política*. Muitas das ações políticas dos últimos dez anos foram facilitadas por essa forma de utilização²⁰⁰. Por exemplo, o fato de se ser possível enviar uma mesma mensagem para diversas pessoas convocando-as para uma reunião destinada a planejar uma passeata, mostra que a internet é um mecanismo facilitador de *articulações políticas*²⁰¹. Na obra *Galáxia Internet*, Manuel Castells observa que a utilização política da internet por movimentos sociais e agentes políticos, que a utilizam para “atuar, informar, recrutar, organizar, dominar e contradominar”²⁰², é corolário da sua transformação num instrumento cada vez mais essencial à comunicação e à organização de diversas atividades²⁰³ (políticas, econômicas, educacionais, etc.). Em países não democráticos, a

²⁰⁰ As manifestações de Seattle, Praga e Gênova, os Fóruns Sociais Mundiais são exemplos disso. A manifestação de Seattle, 1999, reuniu pessoas de diversas partes do mundo e foi articulada por meio do *Independent Media Center* (Cf. CASTELLS, Manuel. *A galáxia internet*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 171. Pode-se mencionar também o ativismo virtual do movimento zapatista de Chiapas (México) e o ativismo do *Institute for Global Communications* (sobre o tema ver: FORD, Tamara Villareal; GIL, Genève. *A internet radical*. In: DOWNING, John D. H. *Mídia radical: rebeldia nas comunicações e movimentos sociais*. São Paulo: Editora SENAC, 2002, p. 269-307). Ainda sobre o tema é interessante conferir: GUIMARAENS, Gonzalo. *FSM: las redes 'nómades' y su estrategia rumbo al caos*. Libertad Digital, Madrid, 10 de março de 2002.

²⁰¹ Esse potencial foi fortemente alargado com o surgimento de novas redes sociais como o *Twitter*.

²⁰² Acrescentem-se ainda a atividade de desinformação e a exploração da vulnerabilidade da rede por “hackers-ativistas”. Para exemplificar a atuação de hackers-ativistas, Castells lembra que “No outono de 2000, durante o confronto entre israelitas e palestinos, os hackers pró-palestinos (supostamente paquistaneses), irromperam nos websites das organizações pró-israelitas norte-americanas [...]” (*A galáxia internet*...p. 169).

²⁰³ CASTELLS, Manuel. *A galáxia internet: reflexões sobre internet, negócios e sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 167.

internet é um elemento que se põe a serviço da luta pelos direitos civis e políticos. Na China, por exemplo, os movimentos pela reforma e abertura democrática do regime socialista dependem da internet para disseminar as suas mensagens e encorajar mudanças²⁰⁴.

A internet cria a figura do *cidadão jornalista*. A liberdade de comunicação na internet, conforme destaca Cicília Peruzzo, possibilita “a inclusão dos cidadãos como sujeitos e não como simples consumidores de mensagens”²⁰⁵, pois quebra o papel do jornalista como mediador e *gatekeeper* (como “porteiro”, aquele faz a filtragem do que será ou não divulgado). Além disso, promove a difusão de mensagens, boletins e jornais produzidos por associações, ONGs, sindicatos, organizações comunitárias²⁰⁶. O ciberespaço, diz Pierre Lévy, “é muito mais inclusivo do que todos os outros meios de comunicação”²⁰⁷. Esse papel inclusivo desempenhado pela internet favorece o pluralismo existente na sociedade.

Ademais, a internet pode ser um importante instrumento a serviço do fortalecimento da democracia representativa, contribuindo para formas de governança mais transparentes e inclusivas²⁰⁸.

A interatividade verificada pela internet “permite aos cidadãos solicitar informação,

²⁰⁴ O movimento político/espiritual de Falun Gong, que se opõe ao Partido Comunista, foi coordenado pela internet. Conforme observa Castells, o líder do movimento, Li Hongzhi, mesmo morando em Nova Iorque, “manteve-se em contacto com uma rede básica de seguidores através da internet”, os quais utilizam a internet para trocarem informações e marcarem reuniões (CASTELLS, Manuel. *A galáxia internet...* p. 168. Ver também: POSTER, Mark. *Cidadania, mídia digital e globalização*. In: MORAES, Dênis de (org.). *Por uma outra comunicação. Mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 330). Para inibir a articulação da oposição, o Partido Comunista chinês, por meio dos “hackers vermelhos”, os *Hong Ke*, promoveu, entre dezembro 2009 e janeiro de 2010, um ataque a Google. Os *Hong Ke* invadiram contas de e-mail (mais especificamente do G-Mail) de ativistas de direitos humanos críticos do governo chinês, domiciliados na China, Estados Unidos e Europa. Cumpre destacar que antes mesmo desse ataque a Google já vinha se submetendo a uma série restrições impostas pelo governo chinês para conter o “acesso desenfreado à informação”. O governo comunista da China exige que assuntos como democracia e direitos humanos sejam censurados pelas ferramentas de busca na internet. Assim, impedia-se a busca na internet por temas como “Falun Gong” e por assuntos relacionados aos protestos de 1989 pela democracia, realizados na Praça Tiananmen (Paz Celestial) de Pequim. Além disso, o acesso a sites como o da Anistia Internacional eram bloqueados. O resultado dessas pesquisas era “O Internet Explorer não pode exibir esta página”. Estima-se que há na China ao menos 50 mil hackers militares treinados ou em treinamento. Sobre o caso ver: O Google, a China e o entulho autoritário. Disp. em: <<http://acertodecontas.blog.br/educacao/o-google-a-china-e-o-entulho-autoritrio/>>; Google and China. *The Economist*. Disponível em: <http://www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story_id=15270952>; Ataque ao Google chama atenção para hackers "vermelhos" da china. R7. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/tecnologia-e-ciencia/noticias/ataque-ao-google-chama-atencao-para-hackers-vermelhos-da-china-20100120.html>> Acesso em 30 ago. 2010.

²⁰⁵ PERUZZO, Cicília M. Krohling. *Internet e democracia comunicacional: entre os entraves, utopias e o direito à comunicação*. In: MELO, José Marques de; SATHLER, Luciano (organizadores). *Direitos à comunicação na sociedade da informação*. São Bernardo do Campo: UMESP, 2005, p. 279-280.

²⁰⁶ *Idem*, p. 283.

²⁰⁷ LÉVY, Pierre. *Pela ciberdemocracia*. In: MORAES, Dênis de (org.). *Por uma outra comunicação. Mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 375.

²⁰⁸ LÉVY, Pierre. *Pela ciberdemocracia...*, p. 375.

expressar a sua opinião e pedir uma resposta personalizada aos seus representantes”²⁰⁹, e permite a esses uma mais percepção mais célere das demandas populares. Essa dinâmica contribui para aquilo que Canotilho chamou de *representação material*. Canotilho distingue *representação democrática formal* e *representação democrática material*. Pela primeira tem-se o exercício jurídico, constitucionalmente autorizado das funções de domínio pela derivação direta ou indireta da legitimação do domínio pela soberania popular, com o respectivo exercício do poder em prol do povo (ou parte dele). Autoriza-se alguém, pela *representação*, a agir autonomamente em nome do povo. A representação democrática material por sua vez não se perfaz pela simples “delegação de vontade”, busca o “reencontro” do eleitor nos atos dos representantes²¹⁰.

Mas seria a internet uma “esfera pública”? Sob a perspectiva de Jürgen Habermas, é possível responder afirmativamente a essa pergunta. Habermas identifica três tipos de esfera pública: 1) a *episódica*, citando como exemplo os bares, os cafés, os encontros de rua; 2) a esfera pública *de presença organizada*, tais como os encontros de pais, reuniões de partido e congressos e 3) a esfera pública *abstrata* composta por “leitores, ouvintes e espectadores singulares espalhados globalmente”²¹¹. A partir dessa distinção feita pelo filósofo é possível perceber a internet como uma “esfera pública virtual”, na medida em que corresponde a dois dos tipos de esfera pública descrita por ele. A esfera pública virtual da internet exerce ao mesmo tempo a função de esfera pública episódica e abstrata. A função de esfera pública abstrata pode ser percebida na internet pelo fato de ela trazer informações textuais, sonoras e visuais disponíveis para um público global. Nessa esfera pública abstrata, a participação política pode se dar por meio da emissão individual de informações. Já a função de esfera pública episódica²¹² da internet é identificada pela participação esporádica dos indivíduos em *chats*, *blogs* e grupos de discussão. Na verdade, a internet passa a ser *esfera pública* quando a comunicação interpessoal ganha uma maior amplitude. Mas, para que se entenda a comunicação interpessoal ampliada, mister se faz o estudo das chamadas *comunidades virtuais*, inseridas na grande rede mundial de computadores.

As comunidades virtuais podem existir tão somente no ciberespaço, como podem ser uma duplicação de comunidades já existentes²¹³ (empresas, associações, partidos, sindicatos, cidades, etc.). Na internet abrem-se amplas possibilidades para a livre associação dos

²⁰⁹ CASTELLS, Manuel, op. cit., p. 186.

²¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, op. cit., 290-292.

²¹¹ HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 103.

²¹² Tendo-se em conta a participação política acessória exercida pelo homem moderno.

²¹³ LÉVY, Pierre. Pela ciberdemocracia..., p. 372.

indivíduos às comunidades virtuais, onde compartilham, com outros indivíduos, em escala global ou local, interesses comuns²¹⁴. Entretanto, estudos desenvolvidos recentemente demonstram que a maioria dos participantes em listas de discussão política e *chats* expressa opiniões pessoais, busca e disponibiliza informações, “sem que se vinculem num debate propriamente dito”²¹⁵. Esses estudos trazem dificuldades para a compreensão da internet como um espaço público marcado por discussões públicas constantes voltadas para o entendimento num âmbito global e virtual e com forte potencial deliberativo sobre uma vasta gama de assuntos, que transcendem o microcosmo dos grupos.

No fundo, boa parte do debate sobre a *computadorcracia* e a participação política na internet não passa de “exageros da retórica da revolução tecnológica”²¹⁶. Uma abordagem mais realista não pode preterir a base de sustentação da participação na internet: a democracia representativa²¹⁷. Como bem lembra Rousiley Maia, “a internet não pode ser tomada em si como uma esfera pública”²¹⁸. Assim, para que exista a esfera pública virtual é preciso que haja uma esfera pública real.

2.8 O QUE NÃO É DEMOCRACIA

Se o totalitarismo, como sugeriu William Ebenstein, “pode ser mais bem compreendido quando em contraste com o seu oposto”²¹⁹, no caso a democracia, o mesmo pode ser dito da compreensão desta.

O totalitarismo pode ser visto como forma de governo e sistema de vida e se caracteriza por eleger como finalidade o total controle do homem pelo Estado. Não há no

²¹⁴ Pierre Lévy chega a dizer que os novos espaços deliberativos da internet são “novas ágoras on line” (LÉVY, Pierre. *Pela ciberdemocracia...*, p. 367). Já Manuel Castells, em tom hiperbólico, diz que “o ciberespaço converteu-se numa ágora electrónica global [...]” (CASTELLS, Manuel. *A galáxia internet...*, p. 168).

²¹⁵ GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M. *Comunicação e democracia: problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008, p. 288.

²¹⁶ GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M., op. cit., p. 303.

²¹⁷ Só é possível a existência de uma internet realmente livre nos sistemas políticos que prezam pelas liberdades civis e políticas e que consideram o pluralismo um valor essencial. As teocracias islâmicas, os regimes comunistas norte-coreano, chinês e cubano e as democracias mais jovens sob fortes turbulências não possuem ou estabelecem óbices a ambientes de livre acesso às informações da internet e à participação na mesma. Sobre a questão, é interessante conferir a campanha publicitária “Scared Dictators”, feita pela agência Ogilvy & Mather para a *International Society for Human Rights* (www.ishr.org). A campanha foi brevemente abordada pela revista *Veja* de 05/05/2010, p. 116-117.

²¹⁸ GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M., op. cit., p. 279.

²¹⁹ EBENSTEIN, William. *Totalitarismo: novas perspectivas*. Rio de Janeiro: Bloch, 1967, p. 17.

totalitarismo nenhuma atividade humana que escape do controle governamental.²²⁰ O totalitarismo, segundo Hannah Arendt, consiste na “a dominação permanente de todos os indivíduos em toda e qualquer esfera da vida”²²¹.

Quando se fala em totalitarismo, é de praxe mencionar como exemplos tão somente o regime Nacional Socialista de Hitler e, na mais otimista das hipóteses, menciona-se também o regime de Stalin na União Soviética²²². Como o assunto raramente é discutido, tudo fica por isso mesmo. Mas há um agravante: diante do silêncio em relação ao tema, os democratas, preocupados em preservar as liberdades humanas, em geral se contentam e sentem até certo alívio quando o assunto é debatido. No entanto, contentar-se com tão pouco favorece a permanência do tema no limbo das discussões acadêmicas e a tendência em considerar o fenômeno totalitário como “coisa do passado”. O problema de não se falar do passado é permitir que ele novamente se apresente como proposta “emancipadora”.

O totalitarismo pode ser exemplificado pelas experiências soviética (principalmente com Lênin e Stalin), nazista e chinesa (principalmente sob o domínio de Mao), que foram a representação máxima do terror e da opressão. Recentemente, o professor Rudolph Joseph Rummel da Universidade do Hawaii cunhou o termo *democídio*, para designar a matança promovida por governos às populações sob seus domínios. Os dados levantados por Rummel dão uma dimensão do terror totalitário: a República Popular da China (PRC), no período de 1949 a 1987, foi o responsável pela morte de pelo menos 76 milhões de pessoas; Na URSS, de 1917 a 1987, foram mortos pelo menos 61 milhões de pessoas; a Alemanha Nacional Socialista, de 1933 a 1945, se encarregou da morte de 20 milhões de pessoas²²³.

O totalitarismo “não reconhece ao indivíduo direitos inalienáveis”²²⁴, sejam eles justificados como os direitos naturais no sentido clássico, sejam eles os direitos naturais secularizados, de matriz iluminista. Os regimes totalitários representam uma “degradação do Direito”, já que este é confundido com os interesses do Poder²²⁵, ou seja, o direito é politizado

²²⁰ EBENSTEIN, William, op. cit., p. 18.

²²¹ ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 375.

²²² Mesmo diante de todo o empenho da *new left* em acusar os erros de Stalin, ainda há setores na esquerda, dentre os quais se encontram alguns partidos brasileiros, que prestam suas homenagens ao ilustre genocida. Isso se explica pela dupla imagem que o regime soviético assumiu no pós Segunda Guerra, ou seja, ora é concebido como um regime totalitário genocida, ora é tido como o principal ator na vitória dos aliados contra as tropas hitleristas. Os distintos entendimentos sobre o regime acabam se neutralizando mutuamente, o que ajuda a compreender por que o totalitarismo é um assunto periférico.

²²³ RUMMEL, Rudolph Joseph. 20th Century Democide. Disponível em: <<http://www.hawaii.edu/powerkills/20TH.HTM>> Acesso em 09 jan. 2011.

²²⁴ EBENSTEIN, William., op. cit., p. 18

²²⁵ PAUPÉRIO, A. Machado. Teoria democrática do Estado..., p. 22.

e instrumentalizado em prol do partido-Estado e não para os cidadãos²²⁶. Um exemplo dessa politização e instrumentalização é a missão de “esmagar de modo implacável a resistência dos exploradores [...]”²²⁷ constante na *Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado*, que em outros termos significa transformar a violência revolucionária numa espécie de “direito” do povo; assim se instrumentalizam e se legitimam, *a priori*, as ações opressoras do partido.

No totalitarismo há a rejeição da concepção ocidental de autonomia, que abrange eleições livres, liberdades de religião, de pensamento, de imprensa, de associação e aceitação da oposição política ao governo²²⁸. Não há espaço para o pluralismo político, econômico e social, e o pluralismo preexistente ao regime totalitário ou é eliminado ou é reprimido²²⁹. Essa rejeição é explicada pelo desprezo dos totalitaristas pelas liberdades públicas, que são por eles consideradas como meramente “formais” – no sentido de “irreais”.

Outra característica das ideologias totalitárias é a simplificação e a redução dos problemas humanos, de modo a autorizar que estes sejam resolvidos a partir de um único princípio monolítico. Dessa forma, Marx e Lênin reduziram a história à luta de classes²³⁰ e os nazistas consideravam que a história é marcada por um permanente conflito entre raças inferiores e superiores²³¹.

Os partidários de ideologias totalitárias não aceitam que essas sejam criticadas. Ao criticar a teoria marxista, John Dewey lembrou que o marxismo não aceita contestações; aqueles que o criticam só podem estar manifestando, consciente ou deliberadamente, o “espírito de classe”, o que é enquadrado para fins retóricos como sendo uma atitude pró-Fascista²³².

Além do totalitarismo, Juan Linz e Alfred Stepan identificam outros três regimes não democráticos: o pós-totalitarismo, o autoritarismo e o sultanismo. O pós-totalitarismo designa os regimes de tipo soviético, marcados por um pluralismo social econômico e institucional limitado e não responsável, por uma ideologia norteadora residual, pela presença de um partido dominante, por um Estado que dá a última palavra sobre as atividades econômicas. O

²²⁶ LINZ, Juan J. Linz; STEPAN, Alfred. A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 85.

²²⁷ LÊNIN, Vladimir I. A democracia socialista soviética. Moscou: Edições Progresso, 1980, p. 35.

²²⁸ PAUPÉRIO, A. Machado. Teoria democrática do Estado..., p. 20

²²⁹ LINZ, Juan J. Linz; STEPAN, Alfred, op. cit., p. 61.

²³⁰ “O isolamento marxista de um fator (de um que só atua em interação com outro) equivale a sustentar que o estado das forças de produtividade econômica num tempo dado determina, por fim, todas as formas de atividades e relações sociais, políticas, jurídicas, científicas, artísticas, religiosas e morais”. (DEWEY, John. Liberdade e cultura. [s.l.]: Revista Branca, 1953, p. 99)

²³¹ EBENSTEIN, William., op. cit., p. 67-69.

²³² DEWEY, John. Liberdade e cultura. [s.l.]: Revista Branca, 1953, p. 98.

autoritarismo por sua vez caracteriza-se por um sistema político com pluralismo limitado e não responsável, pela presença de líderes ou de oligarquias que exercem o poder dentro de limites formais nebulosos. Já no sultanismo não há estado de direito, há uma forte fusão entre o público e o privado, o pluralismo social e econômico está sujeito a intervenções imprevisíveis e despóticas, verifica-se uma “mobilização periódica de grupos para-estatais, que usam de violência contra os grupos visados pelo sultão” e também há a presença de lideranças glorificadas e com tendências dinásticas²³³. A essas características somam-se outras comuns a esses regimes: violações de direitos civis, restrições à liberdade de imprensa, populismo, legitimação plebiscitária ou referendária do regime, baixa competitividade eleitoral, ausência de sistemas sólidos de contestação pública.

Distinguir o que é democracia daquilo que não é democracia faz parte do esforço de definição de democracia. Trata-se de uma técnica, a da *definição a contrário*²³⁴. Por ela evita-se que uma serpente venenosa se transforme numa pomba só porque o seu dono diz que ela é *uma pomba*²³⁵. Lênin, o pai do terror soviético, afirmou que “a democracia proletária é um milhão de vezes mais democrática que qualquer democracia burguesa” e disse ainda que “o poder soviético é um milhão de vezes mais democrático que a mais democrática das repúblicas burguesas”²³⁶, em suma, o que ele disse é que a serpente venenosa é na verdade uma pomba.

2.8.1 Democracia consolidada e a questão do significativo vazio

Na obra *A transição e consolidação da democracia*, Juan Linz e Alfred Stepan estudam, como o título indica, o processo de transição para a democracia em regimes não-democráticos. Como parâmetro para analisar a transição os autores assim descreveram o que é uma democracia consolidada:

Em termos comportamentais, um regime democrático, em um território, está consolidado quando nenhum ator nacional de importância significativa, quer social, econômica, política ou institucional, despenda recursos consideráveis na tentativa de

²³³ LINZ, Juan J. Linz; STEPAN, Alfred, op. cit., p. 74-75 e 82-87.

²³⁴ SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada, vol. 1..., p. 246.

²³⁵ Robert Dahl pergunta: “por que deveríamos aceitar covardemente as declarações dos déspotas de que são democratas? Uma serpente venenosa não se torna uma pomba porque seu dono diz que é” (DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia..., p. 116).

²³⁶ LÊNIN, Vladimir I. A democracia socialista soviética..., p. 62.

atingir seus objetivos por intermédio da criação de um regime não democrático, lançando mão de violência ou de intervenção estrangeira, visando a secessão do Estado. Em termos de atitudes, um regime democrático está consolidado quando uma grande maioria da opinião pública mantém a crença de que os procedimentos e as instituições democráticas são a forma mais adequada para o governo da vida coletiva em uma sociedade como a deles, e quando o apoio a alternativas contrárias ao sistema é bastante pequeno, ou mais ou menos isolado das forças pró-democráticas. Em termos constitucionais, um regime democrático está consolidado quando tanto as forças governamentais quanto as não-governamentais, em todo o território do Estado, sujeitam-se e habitam-se à resolução de conflitos dentro de leis, procedimentos e instituições específicas sancionadas pelo processo democrático²³⁷⁻²³⁸.

A tentativa de se analisar conjuntamente a definição de democracia, os seus elementos condicionantes, a definição *a contrario* e a descrição daquilo que caracteriza uma democracia consolidada, tem por objetivo trazer uma base para um diálogo a respeito dos problemas e das limitações da democracia contemporânea. Entretanto, esse esforço pode ser inócuo se não permitir neutralizar algumas ideologias.

Uma delas está presente nas obras de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe²³⁹: a concepção da democracia como um significante vazio. Uma abordagem adequada da questão demandaria algo que vai muito além do escopo do presente estudo. Contudo, pode-se dizer, ainda que de forma breve e simplificada, que a construção ideológica e a propagação da idéia de democracia como significante vazio têm um objetivo claro: esvaziar os conteúdos da democracia liberal: liberdade de expressão; igualdade perante a lei; eleições dos governantes e representantes; separação de poderes²⁴⁰ (acolhidos também pelo Estado Social e pelo contemporâneo). Mas qual é o interesse nessa empresa? Restaurar a hegemonia socialista.

O esvaziamento dos conteúdos da democracia liberal, nada mais é do que uma proposta ou de destruição ou de substituição de elementos pertencentes ao campo semântico de democracia. Trata-se de uma luta discursiva por uma ressignificação do Estado, o qual não existiria como realidade concreta. O próprio Estado é concebido como um significante vazio, ou seja, é Estado não significado que precisa ser conquistado discursivamente²⁴¹.

²³⁷ LINZ, Juan J. Linz; STEPAN, Alfred, op. cit., p. 24.

²³⁸ Nesse mesmo sentido, em estudo realizado na década de 1960, Seymour Martin Lipset utilizou como critérios para definir as democracias europeias “a continuidade ininterrupta de democracia política desde a Primeira Guerra Mundial, e a ausência nos últimos vinte e cinco anos, de um importante movimento político oposto às ‘regras do jogo’ democrático”. Lipset verificou o respeito às *regras do jogo*, pelo fato de que nenhum movimento totalitário, seja fascista ou comunista, ter recebido 20% dos votos durante período por ele mencionado; nas democracias marcadas pela continuidade, os movimentos totalitários obtiveram menos de 7% dos votos. (LIPSET, Seymour Martin. O homem político. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 48)

²³⁹ Cf. especialmente: LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. Hegemonia y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia. Madrid: Siglo XXI, 1987.

²⁴⁰ PINTO, Céli R. J. Democracia como significante vazio: a propósito das teses de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. Sociologias, Porto Alegre, ano 1, n. 2, p. 68-99, jul/dez, 1999, p. 75 e 80.

²⁴¹ PINTO, Céli R. J., op. cit. p. 76-77.

Nessa luta discursiva pela hegemonia há um distanciamento da *lei da história* (no sentido marxista), da luta de classes. Isso se dá porque a estratégia busca transformar ressentimentos pulverizados na sociedade em capital político e esses ressentimentos não podem ser explorados pela simplificação marxista. A acolhida gradual de direitos estranhos à cadeia de significados da democracia liberal a partir do pós-Segunda Guerra, teria configurado segundo Laclau e Mouffe um esvaziamento do significado de democracia²⁴², o que é, diga-se, um entendimento no mínimo temerário, mormente quando se tem em mente as sociais-democracias contemporâneas e o reconhecimento de direitos sociais por Estados democráticos com estruturas mais liberais e conservadoras.

Na capitalização de ressentimentos, o não atendimento de certas reivindicações se traduz em “exclusão”, que para Laclau e Mouffe é a própria definição do *oposto* ou da *negação* da democracia.

Dentro dessa dinâmica, muitas democracias representativas consolidadas são acusadas de não ser democráticas por não comportarem, por exemplo, mecanismos de participação popular em determinadas instituições (v.g. correios, agências reguladoras, forças armadas, etc...), por terem poucas mulheres no parlamento ou no poder executivo, por não criarem e promoverem direitos para atender reivindicações específicas (de homossexuais, feministas, ateus, etc.)²⁴³, ou por não estimularem a democracia participativa em sua dimensão plebiscitária. Tratam-se, no entanto, de hipérboles²⁴⁴, que se, por um lado, indicam que as democracias podem assumir outras feições e abrigar novos direitos, por outro servem de escudo para os regimes verdadeiramente não democráticos. Proporcionalmente ao ganho de credibilidade dos exageros seguem afirmações do tipo “não há democracia na América”, para depois se dizer que democráticas são a Cuba dos irmãos Castro e a Coreia do Norte de Kim Jong-II.

²⁴² PINTO, Céli R. J., op. cit., p. 85.

²⁴³ Alguns desses direitos específicos pleiteados são: a) a criminalização da “homofobia”, que visa tornar a conduta homossexual incriticável (ver entre nós o PLC 122/2006); b) a legalização do aborto, apresentada como direito “reprodutivo”; c) a retirada de símbolos cristãos de repartições públicas.

²⁴⁴ Daí a importância de distinguir sistemas concretos de classificações abstratas. A realidade geralmente não corresponde aos tipos “puros” desejados por algumas pessoas; nem todos os aspectos de um sistema são democráticos. (Cf. DAHL, Robert A. A moderna análise política..., p. 58-59)

2.9 A DEMOCRACIA BRASILEIRA

O tipo de democracia eleito pela Constituição Federal de 1988 é o da *democracia representativa*, acompanhada de institutos de democracia direta acessórios como o plebiscito e o referendo. A adoção do sistema representativo no Estado brasileiro está expressa no parágrafo único do art. 1º da Constituição de 1988: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Já os institutos de democracia direta constam no art. 14 da Constituição: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

No ordenamento jurídico pátrio, o referendo é definido como sendo *post legem*, servindo para ratificar ou rejeitar algo já deliberado no Congresso (art. 2º, §2º da Lei 9.709/98). Já o plebiscito é definido como *ante legem* (art. 2º, §1º da Lei 9.709/98), ou seja, é “uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser posteriormente discutida pelo Congresso Nacional”²⁴⁵. Cumpre destacar que juridicamente não há nada que indique que a aprovação da matéria posta em votação no plebiscito vincula a atuação do Congresso ao seu resultado, mas há somente um entendimento de que a negativa no plebiscito impede o processo legislativo²⁴⁶. Entretanto, nada impede que o plebiscito seja utilizado como uma forma de indicar os rumos da gestão pública²⁴⁷, pois nesse caso há quase uma vinculação, visto que direcionado ao Poder Executivo, à pessoa do administrador público, o qual dificilmente adotará medidas que contrariem a decisão plebiscitária. Ademais, vale lembrar que é o Congresso que autoriza referendo e convoca plebiscito (art. 49 da CF)²⁴⁸.

Verifica-se, portanto, que o sistema representativo brasileiro acolheu elementos comuns à democracia direta e à semidireta. Mas a presença de institutos como o plebiscito e o referendo na Constituição não faz da democracia brasileira um sistema misto ou próximo de uma democracia semidireta, pois não consagrou o mandato imperativo e nem o direito de revogação (*recall*).

Em relação à democracia da *civitas* é interessante pontuar que a Constituição

²⁴⁵ MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo: Atlas, 2007, p. 501.

²⁴⁶ Cf. MORAES, Alexandre de, op. cit., p. 604.

²⁴⁷ Ver nesse sentido o art.109 da Lei Orgânica Municipal de Curitiba.

²⁴⁸ O mesmo acontece nos âmbitos estadual e municipal. Nesse sentido, tem-se o art. 54, XXI da Constituição do Estado do Paraná e o art. 20, XVII da Lei Orgânica Municipal de Curitiba.

republicana de 1988 apresenta *elementos* desse antigo modelo²⁴⁹, dentre eles o da *temporalidade*, que surgira na transição da Monarquia para a República romana, informando a alternância do poder como condicionante da atuação dos magistrados. Trata-se de um elemento que se efetivava mediante eleições anuais, realizadas por meio de assembleias populares de cidadãos romanos distribuídos em unidades centuriadas²⁵⁰. A limitação temporal do poder é algo característico da forma de governo republicana, pois aqueles que zelam pela *res pública* por meio da atividade estatal não o fazem de forma vitalícia, mas somente periódica, sendo que, por essa razão, a *periodicidade* é considerada um princípio do atual direito eleitoral brasileiro²⁵¹ e, pode-se dizer, informa a própria ideia de pluralismo partidário e a vedação do unipartidarismo.

2.9.1 Pluralismo político na Constituição

Dentre os fundamentos da ordem democrática brasileira está o *pluralismo político*, expresso no inciso V do art. 1º da Constituição Federal de 1988.

A opção pelo pluralismo político está fundada no reconhecimento de uma sociedade marcada pela presença de diversos interesses, os quais, amiúde, são antinômicos. O instituto do pluralismo político reflete uma *sociedade pluralista*²⁵² e se desdobra no direito de criar associações e cooperativas independentemente de autorização, sendo vedada a interferência estatal no funcionamento de tais entidades (art. 5º, XVIII), na liberdade de associação para fins lícitos (art. 5º, XVII) e a liberdade de “criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo²⁵³, os direitos fundamentais da pessoa humana [...]” (art.17, *caput*).

O pluralismo na Constituição é também um pluralismo de partidos. Não há no Brasil a

²⁴⁹ Refiro-me a “elementos”, pois não é correto forçar uma aproximação entre a *res publica* romana – entendida de modo sistemático – e a ideia moderna de república. Em verdade, como bem observou Oswald Spengler, “o ideal republicano do século XIX não tem nenhuma afinidade com a *res publica* ‘antiga’ [...]” (SPENGLER, Oswald. A decadência do ocidente. Rio de Janeiro: Zahar, 1973, p. 407). Entretanto, nada impede que dentro de modelos distintos, quando interpretados globalmente, neles se encontrem *elementos* comuns.

²⁵⁰ ANDERSON, Perry. Passagens da antiguidade ao feudalismo. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 56.

²⁵¹ SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. Direito eleitoral: para compreender a dinâmica do poder político. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 53.

²⁵² AIETA, Vânia Siciliano. Tratado de Direito Político – Tomo IV: Partidos Políticos. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006, p. 143.

²⁵³ O pluripartidarismo pode ser lido como vedação à existência de um partido único.

possibilidade de representação fora dos partidos, há o monopólio eleitoral dos mesmos²⁵⁴. Assim, a expressão *pluralismo político* traz consigo a possibilidade de existência de uma pluralidade de partidos que congreguem os anseios sociais de matizes as mais diversas. Veda-se, portanto, o partido único.

Somente diante da existência de mais de um partido é possível usar a expressão “sistema partidário”, pois falar em sistema *unipartidário* ou *monopartidário* é “um evidente erro de concepção, pois um partido único não poderia produzir *per si*, um *sistema de partidos*, propriamente dito”²⁵⁵. Um Estado Democrático de Direito não pode se assentar em bases unipartidárias como nas automeadas “democracias populares” dos regimes totalitários do século XX e nos ainda vigentes regimes socialistas norte-coreano, chinês e cubano.

De igual forma, não pode um regime democrático conviver durante muito tempo com um *sistema de partido de Estado*, que pode tanto se expressar pelo unipartidarismo ou por um sistema nominal de partidos satélites do partido hegemônico, o que também pode ser descrito como um subsistema partidário sem autonomia perante o partido de Estado²⁵⁶. Um fator que gera a incompatibilidade entre democracia e sistema de partido de Estado está no fato de que esse “nega a validade da dissensão e impede a oposição”²⁵⁷.

Conforme destaca Giovanni Sartori, um real sistema partidário “reconhece a dissensão e institucionaliza a oposição”.

Os partidos dão autenticidade ao sistema representativo, mas não possuem, em forma de oligopólio, o pluralismo político. Se assim fosse, da atual homogeneidade ideológica na atuação dos partidos brasileiros²⁵⁸ poderia se deduzir que a sociedade deixou de ser pluralista. A compreensão do pluralismo político como um fenômeno que vai além do pluripartidarismo permite identificar a crise da democracia representativa brasileira, na qual certos setores da sociedade, inclusive os não minoritários, encontram-se subrepresentados ou sem meios de expressar os seus valores.

No entanto, cumpre dizer que, independentemente da crise referente à relação entre *pluralismo político e representação*, a existência daquele, segundo Burdeau, está vinculada a “um acordo sobre os princípios e as práticas essenciais que facilitem a competição pacífica e

²⁵⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia no limiar do século XXI..., p. 22.

²⁵⁵ AIETA, Vânia Siciliano. Tratado de Direito Político – Tomo IV: Partidos Políticos. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006, p. 205.

²⁵⁶ Cf. SARTORI, Giovanni. Partidos e sistemas partidários..., p. 60-73.

²⁵⁷ SARTORI, Giovanni. Partidos e sistemas partidários..., p. 68-69.

²⁵⁸ Cf. POWER, Timothy; ZUCCO Jr. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. Disponível em: <http://www.princeton.edu/~zucco/czucco_files/paperlarr.pdf> Acesso em 15 ago. 2010.

sua aceitação pelos cidadãos”²⁵⁹. Uma dessas práticas é a aceitação da oposição política, cujo cerne consiste em dizer “que os inimigos do Governo não são inimigos do Estado e que um opositor não é por isso um rebelde”²⁶⁰. Aceitar a presença de opositores é aceitar a representação de setores descontentes da sociedade; é permitir a proximidade entre pluralismo e representação; é permitir o pluralismo, não apenas social, mas também *político*.

2.9.2 Liberdades civis e políticas

O pluralismo político como fundamento de um regime democrático está vinculado, necessariamente, à presença de liberdades públicas, as quais são “o núcleo dos direitos fundamentais”²⁶¹. Estes, por sua vez, conforme ensina Canotilho, “[...] são um elemento básico para a realização do princípio democrático”²⁶².

Os direitos e as garantias fundamentais, em especial os direitos individuais, favorecem a remoção de diversas fontes de privação de liberdade. Garantir “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (art. 5º, *caput*, da Constituição), significa assegurar direitos elementares que sustentam a participação política em uma democracia, a qual não se resume ao exercício do sufrágio.

Esses direitos constituem um núcleo irredutível de liberdades de que os homens individual e coletivamente considerados não abrem mão para conviver em sociedade²⁶³.

O direito à vida é a base para todos os demais direitos, se o rejeitássemos “nenhuma outra convicção moral pararia em pé”, pois “se fosse lícito tirar a vida de alguém, como poderíamos proibir outras formas de violência?”²⁶⁴. A liberdade e a igualdade implicam a possibilidade de cada um dos cidadãos participarem em igualdade com os demais e de forma livre da vida pública; “sem um compromisso com a liberdade e a igualdade, a democracia não pode ser compreendida, muito menos justificada”, pois é “para preservar a liberdade e a

²⁵⁹ Burdeau *apud* SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 144.

²⁶⁰ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. História e teoria dos partidos políticos no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1980, p. 12.

²⁶¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direitos humanos fundamentais. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 28.

²⁶² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 288.

²⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Estado de direito e constituição. São Paulo: Saraiva, 1988, p.15.

²⁶⁴ PINTO, Marcos Barbosa. Constituição e democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 187.

igualdade que instituímos regimes democráticos”²⁶⁵.

Não obstante, quando a Constituição traz o princípio da legalidade (art. 5º, II), os princípios e as garantias processuais (v.g. art. 5º, incisos XXXV, XXXVII, XXXIX, LIII, LIV, LV, LVI, LVII, LXXIV, LXXVII), e também remédios constitucionais como o *habeas corpus* e o mandado de segurança (art. 5º, LXVIII e LXIX) ela assume um compromisso com a segurança jurídica e com a previsibilidade da ordem jurídica, opondo-se, assim, à arbitrariedade. E quando a Constituição veda a tortura (art. 5º, III e XLII), ela está proibindo uma prática que ou esvazia uma série de direitos fundamentais ou já é a culminância desse esvaziamento; quando ela diz que o racismo é crime inafiançável e imprescritível (art. 5º, XLII) ela está evitando a um só tempo um tipo de crime que pode alimentar discursos legitimadores de tiranias, bem como coíbe a violação do direito à igualdade.

Quanto ao direito de propriedade (art. 5º, XXII), importa dizer que, além de ser um direito individual, é também o fundamento da ordem econômica. Assegurá-la e promovê-la pode se traduzir em autonomia para as pessoas e em oportunidades para o início de novos negócios²⁶⁶. Infelizmente, há nas faculdades de direito uma crescente campanha contra o direito de propriedade, que transcende a discussão da *função social da propriedade*, chegando a ponto de criar uma antinomia apriorística entre democracia e propriedade.

Por fim, têm-se as liberdades de consciência e de crença (art. 5º, VI) e a liberdade de expressão (art. 5º, IV e IX e art. 220). A liberdade de expressão, acompanhada da vedação à censura, torna-se indispensável para uma participação democrática responsável. A partir de uma leitura de Ronald Dworkin é possível dizer que quando a Constituição brasileira garante a liberdade de expressão contra a censura oficial, ela está protegendo os cidadãos “em seu papel democrático de soberanos” e também está ajudando “a proteger a igualdade dos cidadãos”²⁶⁷. Ademais, a Constituição traz o direito de reunião pacífica, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização (art. 5º XVI), direito este que está diretamente ligado à liberdade de expressão.

Além dos direitos mencionados, têm-se ainda os direitos políticos enumerados na Constituição Federal (artigos 14 ao 16), que dispõem sobre os direitos políticos tanto na acepção positiva (capacidade eleitoral ativa) quanto negativa (condições de elegibilidade).

Os direitos mencionados caracterizam um Estado constitucional limitado que fornece

²⁶⁵ PINTO, Marcos Barbosa, op. cit., p. 143-144.

²⁶⁶ Sobre a importância da promoção da propriedade privada para a livre iniciativa, para o empreendedorismo e para a existência de uma economia com um lastro mais facilmente verificável na realidade, ver: SOTO, Hernando de. O mistério do capital. Rio de Janeiro: Record, 2001.

²⁶⁷ DWORKIN, Ronald. A virtude soberana. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 513-514.

às pessoas mecanismos contra o arbítrio governamental e que permite a cidadania e o pluralismo. Mas pode-se afirmar que a eficácia desses mecanismos depende significativamente de uma real separação de poderes, caracterizada por um parlamento que preza pela dissensão, por um governo transparente e fiel à legalidade e por um judiciário independente.

Ademais, esses direitos são uma fronteira ao exercício do poder majoritário pelo Poder Executivo e pelo povo nos procedimentos plebiscitários, e bem como são limites à atuação congressual; esse é o sentido do art. 60, §4º da Constituição²⁶⁸, que diz que será vedado ao Congresso Nacional *deliberar* sobre “proposta de emenda tendente a abolir : I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico²⁶⁹; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais”. Nesse jaez, Marcos Barbosa Pinto traz a seguinte conclusão sobre os direitos individuais:

Os princípios e direitos listados no art. 5º são importantíssimos para todo o nosso sistema moral. Eles são peças essenciais de um sistema de princípios e normas baseado na própria natureza humana e que vem sendo objeto de reflexão, debate e aperfeiçoamento durante séculos de história. O papel central dos direitos individuais dentro desse sistema justifica sua imutabilidade²⁷⁰.

Ronald Dworkin lembra que não há garantia de que uma maioria irá decidir respeitando os interesses das minorias; na verdade, esses interesses podem ser sistematicamente ignorados. Isso pode configurar um processo injusto, mas que não deixa de parecer democrático²⁷¹. Assim, “o governo da maioria não é justo nem valioso em si”²⁷². A concepção majoritária centra-se em noções meramente processuais, independentemente da dimensão da moralidade política²⁷³, da finalidade da democracia. Por essa razão, Dworkin salienta o papel dos direitos individuais inscritos na Constituição americana como limites ao

²⁶⁸ Nesse sentido, Alexis de Tocqueville já alertava para os perigos da tirania da maioria nos Estados Unidos. Assim, ao mesmo tempo em que reconhecia que todos os poderes advêm da maioria, Tocqueville nutria desprezo e preocupação com a onipotência da maioria, e por isso afirmou que a liberdade está em perigo quando o poder “não encontra à sua frente nenhum obstáculo que possa reter a sua marcha”. (TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*, vol. 1. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 295-296). Daí a necessidade de direitos fundamentais, insculpidos como cláusulas pétreas.

²⁶⁹ Observa, por exemplo, Marcos Barbosa Pinto, que “a justificativa democrática para que nenhuma emenda constitucional possa abolir o voto é simples: o voto é indispensável para a concretização do ideal democrático” (PINTO, Marcos Barbosa, op. cit., p. 106).

²⁷⁰ PINTO, Marcos Barbosa, op. cit., p. 187.

²⁷¹ DWORKIN, Ronald. *Is democracy possible here?: principles for a new political debate*. Princeton: Princeton University Press, 2006, p. 131.

²⁷² DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 510. Nesse mesmo sentido diz John Lucas: “o fato de uma decisão ter sido aprovada pela maioria não significa que ela seja certa ou justa” (LUCAS, John Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, p. 199).

²⁷³ DWORKIN, Ronald. *Is democracy possible here?...*, p. 134.

poder das maiorias, destacando o papel da Suprema Corte para a proteção desses direitos²⁷⁴. Em outros termos, só se pode falar no princípio da maioria limitada se existem direitos individuais que efetivamente estabeleçam limites.

Os direitos individuais dão contornos mais precisos ao princípio da maioria limitada, o qual, como disse Sartori, é o princípio democrático e funcional da democracia. Na verdade, sem o princípio da maioria limitada, o aspecto substancial da democracia, a finalidade desta, esvazia-se, pois desprotegidos estarão os direitos individuais.

2.9.3 Direitos sociais

O art. 6º da Constituição diz que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Esses direitos complementam as liberdades públicas e o grau de realização deles afeta diretamente a afirmação dos direitos individuais.

A promoção dos direitos sociais pode desencadear a libertação de diversas fontes de privação que obstam ou até mesmo impedem o exercício de direitos políticos e indispõem as pessoas a participar de forma mais ativa na política.

Os direitos sociais desempenham um importante papel na concepção de *desenvolvimento* adotada neste trabalho, assim como para uma abordagem que leve em conta todos os aspectos da democracia. Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento fazem parte da finalidade da democracia: a promoção do bem comum. E a promoção deste reverte-se em benefício da própria democracia.

Conforme fora visto, a finalidade da democracia é servir à Pessoa, à realização dos direitos fundamentais. Esses direitos envolvem tanto os direitos civis e políticos, como os direitos sociais; no entanto, para a democracia, estes desempenham um papel complementar e aqueles um papel funcional.

Se por um lado o desenvolvimento pode ser inserido na finalidade da democracia, por outro, esta pode ser inserida na finalidade daquele. Mas, além disso, a democracia pode ser vista como um elemento que caracteriza o processo de desenvolvimento.

²⁷⁴ DWORKIN, Ronald. Is democracy possible here?..., p. 134-135 e 157-158.

3 DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA

Desenvolvimento e democracia são temas inter-relacionados. Além de o desenvolvimento ser um fator subjacente da democracia, pode-se dizer que ele faz parte da finalidade da mesma. A democracia, por sua vez, compõe o rol dos elementos que evidenciam o processo de desenvolvimento.

A finalidade da democracia é garantir e promover os direitos fundamentais, sejam eles os individuais, sejam os sociais. Entretanto, como se disse, para a democracia estes são complementares e aqueles funcionais. De modo diverso, o desenvolvimento, dentro da perspectiva adotada neste estudo, não comporta a distinção entre direitos funcionais e complementares, pois se caracteriza como um processo que promove os direitos fundamentais – no sentido de *liberdades substantivas* conforme se verá mais adiante – de forma integrada.

Na democracia, a funcionalidade dos direitos civis e políticos pode ser percebida pelo fato de que sozinhos eles atendem aos três aspectos da democracia, muito embora quando isolados não satisfaçam plenamente o aspecto finalístico. Já a complementaridade de direitos sociais como a educação, a moradia, a alimentação, o acesso a serviços médico-hospitalares e a proteção contra o desemprego, pode ser verificada pelo fato de que quando realizados, implicam a remoção de fontes de privação que dificultam e indispõem as pessoas à participação política (a qual transcende os processos eleitorais). Levando-se em conta que a política desempenha um papel acessório na vida do homem moderno e que a satisfação das necessidades materiais básicas é priorizada pelos seres humanos, torna-se difícil imaginar que pessoas famintas, sem moradia, sem trabalho, com uma educação deficitária e doentes possam se interessar pela política e pela participação.

A falta de educação, por exemplo, pode trazer dificuldades para a compreensão da complexa realidade política do mundo contemporâneo. Pessoas menos educadas dependem mais dos meios de comunicação de massa, especialmente da televisão, para obter informações necessárias para fazer escolhas de ordem política. Ademais, podem ter dificuldades para fazer um uso de meios como a internet, que permitem o acesso a informações sem a necessidade de intermediadores.

Não se está com isso a dizer que a realização dos direitos sociais implica, por si só, a criação de uma cultura participativa. Longe disso. A ausência de privações não faz de ninguém um cidadão mais ativo. O que se pretender dizer, portanto, é que determinadas privações ou falta de oportunidades dificultam a participação e prejudicam o funcionamento

da democracia, pois tornam as pessoas menos autônomas e mais sujeitas a políticas governamentais demagógicas.

Para o desenvolvimento, os direitos fundamentais são pensados de forma integrada, ou seja, ele se caracteriza pela realização tanto dos direitos funcionais quanto dos complementares à democracia. Em suma, caracteriza-se pela *presença da democracia*, compreendida pelos seus três aspectos e pelo campo semântico que a distingue de outras formas de governo.

Não obstante, como se verá, a relação entre desenvolvimento e democracia mostra-se pelo papel instrumental que esta desempenha no processo desenvolvimentista.

3.1 DESENVOLVIMENTO

O vocábulo *desenvolvimento* é um substantivo e, por isso, amiúde, vem acompanhado de um adjetivo que o completa e define a que se refere. Assim, como chama a atenção Carla Rister, é possível falar em desenvolvimento agrícola, desenvolvimento fundiário, desenvolvimento social, desenvolvimento sustentável, etc²⁷⁵. No entanto, o substantivo pode vir isolado sem com isso perder o seu referencial específico, o que só pode ser percebido no contexto linguístico em que é empregado.

O desenvolvimento que aqui interessa é o de cunho econômico e social, enfim o *humano*, compreendido como resultado de uma evolução conceitual ocorrida ao longo do século XX. Essa evolução se opõe tanto a concepções reducionistas e pessimistas quanto a extremismos ideológicos, herdados das convulsões sociais, políticas e culturais ocorridas na década de 1960.

Desde a década de 1940, estudiosos do desenvolvimento buscaram identificar as características e as causas do *subdesenvolvimento* - num processo que se convencionou chamar de economia positiva -, e, a partir dessa identificação, deram suas sugestões para superá-lo - a chamada economia normativa²⁷⁶.

²⁷⁵ RISTER, Carla Abrantkoski. Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, 457.

²⁷⁶ NUSDEO, Fábio. Curso de economia. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 346.

3.1.1 Breve história da discussão sobre o desenvolvimento

Para que se possa compreender a perspectiva do desenvolvimento que será adotada no presente trabalho, é necessário apresentar algumas discussões que permitem chegar até ela.

3.1.1.1 Desenvolvimento como industrialização e crescimento econômico

A industrialização, até meados de 1960, era sinônimo de desenvolvimento e de riqueza. Assim, *desenvolvidos* eram os países industrializados e *subdesenvolvidos* aqueles que não possuíam uma atividade industrial significativa ou que apresentavam uma industrialização tardia. A aferição da riqueza e, portanto, do desenvolvimento, não levava em conta a realidade sobre o acesso da população a determinados bens (materiais e culturais), mas dava-se pelo Produto Interno Bruto de um país em relação à sua distribuição abstrata per capita. É importante destacar que essa perspectiva já estava presente nas primeiras análises da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948.

O pensamento da CEPAL desenvolveu-se a partir da concepção de que a economia mundial é dividida em dois pólos com estruturas produtivas bastante distintas, o centro e a periferia, sendo que o centro é composto pelos países desenvolvidos e a periferia pelos países subdesenvolvidos. A estrutura produtiva da periferia é *heterogênea*, pois nela “coexistem atividades onde a produtividade do trabalho é elevada, como no setor exportador, com outras de produtividade reduzida, como a agricultura de subsistência”, e é também *especializada*, uma vez que concentra as exportações em um ou alguns bens primários e apresenta um baixo desenvolvimento da diversificação horizontal, da complementariedade intersetorial e da integração vertical da produção, fazendo com que os produtos manufaturados tenham de ser obtidos pela importação. Já a estrutura produtiva dos centros é considerada *homogênea e diversificada*. As diferenças estruturais entre centro e periferia traduzem-se em distintas funções que cada polo cumpre na divisão internacional do trabalho, e correspondem a um comércio internacional baseado no intercâmbio de alimentos e matérias-primas (com origem na periferia) por bens industrializados (vindos do centro)²⁷⁷. Centro e periferia formam um

²⁷⁷ Uma ideia semelhante ao binômio cepalino do centro-periferia pode ser encontrada na obra *Imperialism and World Economy* do intelectual bolchevique Nikolai Bukharin: “[...] the unequal development of productive

sistema único em que “os dois pólos se interconectam e se condicionam reciprocamente”²⁷⁸.

A partir da concepção de um sistema mundial composto por centro e periferia, o pensamento cepalino distingue duas etapas do desenvolvimento: a etapa do desenvolvimento *para fora* e a etapa do desenvolvimento *para dentro*. Na primeira etapa, a heterogeneidade e a especialização da periferia se conformam e se consolidam na exportação de bens primários. Com o aumento do “nível da renda da economia mundial e da própria periferia, o padrão de desenvolvimento desta se altera de forma espontânea”, configurando a etapa do desenvolvimento *para dentro*, baseado na industrialização e no fortalecimento do mercado interno. Embora o desenvolvimento para fora possa fomentar o surgimento de diversos ramos industriais, provocando uma reabsorção da força de trabalho em condições de alta produtividade, a especialização e a heterogeneidade não desaparecerem por completo. A especialização e a heterogeneidade também não são necessariamente abolidas no desenvolvimento para dentro. Assim, as características da economia periférica tendem a se reproduzir sob novas formas, ou seja, por mais avanços que as etapas do desenvolvimento possam trazer, a estrutura produtiva da periferia, em relação ao centro, tende a permanecer atrasada, pois não consegue “gerar progresso técnico e incorporá-lo à produção em medida similar ao centro”. Dizia-se, portanto, que havia uma tendência ao desenvolvimento desigual dos dois polos, o que envolve uma “desigualdade crescente entre os níveis de renda real média” e uma “desigualdade quanto ao grau de penetração e difusão do progresso técnico”²⁷⁹.

Cumprir destacar que o reconhecimento dessa tendência consiste tão somente numa problematização das etapas do desenvolvimento, haja vista que o desenvolvimento *para dentro* era proposto pela CEPAL como estratégia de superação do subdesenvolvimento.

Embora o pensamento cepalino distinguisse “etapas” do desenvolvimento, é preciso ter em mente que essa distinção não é feita *em relação aos* países desenvolvidos. O desenvolvimento para fora é tido como uma etapa que pode criar as condições do desenvolvimento para dentro e este como uma etapa de superação daquele. A distinção entre etapas do desenvolvimento não corresponde à concepção do subdesenvolvimento *como etapa* para o desenvolvimento.

forces creates different economic types and different production spheres, thus increasing the scope of international social division of labour. We have in mind the difference between industrial countries importing agricultural products and exporting manufactured goods, and agrarian countries exporting the products of agricultural production and importing the products of industry”. (BUKHARIN, Nikolai. *Imperialism and World Economy* – Cap. 1. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/bukharin/works/1917/imperial/01.htm>> Acesso em 01 fev. 2011).

²⁷⁸ RODRÍGUEZ, Octavio. O pensamento da CEPAL: síntese e crítica. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n.º 16, p. 8-28, dezembro. São Paulo: CEBRAP, 1986, p. 09-11.

²⁷⁹ RODRÍGUEZ, Octavio, op. cit., p. 11-12.

Na dinâmica das relações entre centro e periferia, a tendência à perpetuação das características das economias periféricas faz com que o subdesenvolvimento não seja visto como uma etapa na consolidação de uma economia desenvolvida. Nessa senda, Celso Furtado disse que o subdesenvolvimento é “um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”²⁸⁰. Com isso, a superação do subdesenvolvimento deveria reconhecer a autonomia do processo que o configura, ou seja, deveria reconhecer a tendência à reprodução do subdesenvolvimento. Tal reconhecimento era feito nas análises *estruturalistas* da CEPAL, as quais permitiam apresentar políticas de transformação da estrutura produtiva da periferia, “no marco de suas relações comerciais com os centros”, de modo a conduzir a superação do subdesenvolvimento²⁸¹.

Com vistas a superar o subdesenvolvimento, até meados da década de 1950, o pensamento cepalino advogou a condução deliberada do processo de industrialização, enfatizando o papel do Estado nesse sentido, e passou também a defender a tese de que para incrementar o crescimento econômico era necessário estimular a produção de alguns bens industriais e impedir as importações de bens semelhantes, bem como de outros “bens prescindíveis”, de modo “a satisfazer a demanda de importações induzida pela produção substitutiva”²⁸²⁻²⁸³.

3.1.1.2 Teoria da dependência

Contrariando a crença cepalina na superação do subdesenvolvimento, surgiu a *teoria da dependência*, que via essa superação com bastante ceticismo. A teoria da dependência passou a questionar o forte caráter nacionalista do desenvolvimentismo da CEPAL, bem como a perpetuação das relações capitalistas decorrentes deste. Dentre os teóricos da dependência, destacam-se, entre nós, Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank e Vania Bambirra.

Segundo Vania Bambirra, os primeiros estudos sobre a dependência surgiram, ao menos no Brasil, por meio de intelectuais e militantes da esquerda revolucionária. A autora destaca que a teoria da dependência apoia-se, por exemplo, nas análises de Marx e Engels

²⁸⁰ FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 180.

²⁸¹ RODRÍGUEZ, Octavio, op. cit., p. 09.

²⁸² Idem, p. 10 e 13.

²⁸³ A política de substituição de importações foi defendida pela CEPAL até o final da década de 1960.

sobre o colonialismo e nas teorias do imperialismo de Lênin, Rosa Luxemburgo e Bukharin e Hilferding²⁸⁴.

No *Primer esbozo de las tesis sobre los problemas nacional y colonial* apresentado no *Segundo Congreso da Internacional Comunista*, Lênin aponta como tarefa fundamental dos partidos comunistas criar e fomentar a distinção entre:

Naciones oprimidas, dependientes, sin igualdad de derechos, y naciones opresoras, explotadoras, soberanas, por oposición a la mentira democrático-burguesa, la cual encubre la esclavización colonial y financiera - cosa inherente a la época del capital financiero y del imperialismo - de la enorme mayoría de la población de la tierra por una insignificante minoría de países capitalistas riquísimos y avanzados²⁸⁵.

A base teórica do dependentismo explica a oposição deste ao desenvolvimento de cunho nacionalista concebido pela CEPAL na década de 1950, haja vista que este ia na contramão do *internacionalismo* comunista.

Na obra *Dialéctica de la dependencia*, Ruy Mauro Marini concebe a dependência como “una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia”²⁸⁶. A isso Andre Gunder Frank chamou de “desarrollo del subdesarrollo”²⁸⁷.

Para Ruy Marini, a relação de dependência só pode gerar mais dependência, não podendo ser superada sem a “supresión de las relaciones de producción que ella involucra”, ou seja, sem uma revolução socialista²⁸⁸.

Além dos autores mencionados, surge, num segundo momento, na obra *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, uma teoria da dependência menos inclinada à ortodoxia marxista e não alinhada à teoria do imperialismo leninista (da qual se depreende a ideia de que os países centrais se opunham à industrialização da periferia). A obra em questão traz ponderações sobre o “milagre econômico” brasileiro (iniciado em 1968) e reflete uma reação aos golpes militares ocorridos

²⁸⁴ BAMBIRRA, Vania. Teoría de la dependencia: una anticrítica, p. 04-06. Disponível em: <<http://www.amauta.lahaine.org>> Acesso em 25 fev. 2011.

²⁸⁵ LÊNIN, Vladimir I. Primer esbozo de las tesis sobre los problemas nacional y colonial. Segundo Congreso da Internacional Comunista, p. 03. Disponível no website do Partido Comunista del Ecuador: <http://www.pcecuador.org/docs/Primer_esbozo.pdf> Acesso em 13 fev. 2011.

²⁸⁶ MARINI, Ruy Mauro. *Dialéctica de la dependencia*. México: Ediciones Era, 1991, p. 04.

²⁸⁷ Cf. FRANK, Andre Gunder. *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1974.

²⁸⁸ MARINI, Ruy Mauro. *Dialéctica de la dependencia*. México: Ediciones Era, 1991, p. 04.

na América Latina a partir de 1964²⁸⁹. A análise de Cardoso e Faletto é mais conhecida versão da chamada teoria da *dependência associada*.

Essa vertente critica o modelo de substituição de importações e o nacional-desenvolvimentismo, e é conhecida por enfatizar a *interdependência* entre centro e periferia, pois, a partir de uma análise de fatores histórico-estruturais, leva em conta a dinâmica entre a economia nacional e a internacional. A realidade das nações subdesenvolvidas não é vista somente como o resultado de fatores externos. Do conflito existente entre classes e grupos dominantes e dominados se depreende o aumento ou diminuição da dependência dos países periféricos em relação ao centro. Assim, as relações entre centro e periferia teriam como pano de fundo um processo de dominação interno que serviria a interesses de grupos externos²⁹⁰.

O desenvolvimento é considerado por Cardoso e Faletto como um processo social, no qual “mesmo seus aspectos puramente econômicos deixam transparecer a trama das relações sociais subjacentes”. Os autores destacam que para a análise do desenvolvimento é insuficiente apenas agregar a compreensão dos fatores sociais, os quais devem também ser considerados em suas condições históricas particulares. Em suma, propõem uma perspectiva que não apenas justaponha, mas que seja capaz de vincular, de forma concreta, os elementos econômicos e sociais do desenvolvimento, permitindo ver o desenvolvimento como resultado da interação dos interesses e valores dos grupos e classes sociais. Nessa interação, a “oposição, conciliação ou superação” dos interesses e valores “dá vida ao sistema sócio-econômico”²⁹¹.

A dependência associada pode ser traduzida na associação dos países latino-americanos ao sistema dominante, como uma tentativa de promover o desenvolvimento. Para os teóricos da dependência associada, a solução desenvolvimentista para os países periféricos seria o influxo de poupança externa, visto que “as oportunidades de desenvolvimento autônomo por meio da substituição de importações haviam se esgotado”. Essa colaboração, conforme lembra Bresser Pereira, “já estava ocorrendo, desde os anos 50, quando as empresas multinacionais começam a investir na indústria latino-americana”²⁹².

Tempos depois, já sob certa influência da teoria da dependência, Celso Furtado

²⁸⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência. In: TOLEDO, Caio Navarro de (org.). *Intelectuais e política no Brasil: a experiência do ISEB*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005, p. 221.

²⁹⁰ GRACIOLLI, Edílson José; DUARTE, Pedro Henrique Evangelista. A teoria da dependência: interpretações sobre o (sub)desenvolvimento na América Latina. In: 5º. Colóquio Marx e Engels, 2007. Anais do 5º Colóquio Internacional Marx e Engels. Campinas, 2007, v. 1, p. 01-05.

²⁹¹ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p. 16-22.

²⁹² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência...*, p. 222.

escreveu *O Mito do Desenvolvimento*. Durante o período em que Celso Furtado chegou a integrar a CEPAL (1949-1950), as análises desta se concentravam na transformação da estrutura produtiva, preterindo a abordagem sobre as relações entre as diferentes classes e grupos sociais envolvidos na transformação²⁹³, o que passou a ser levado em conta na obra em questão. Nesse sentido, Furtado reitera a noção do subdesenvolvimento como processo autônomo, dizendo que a tentativa de considerá-lo como *etapa* para constituição de um estilo de vida próprio do capitalismo industrial cêntrico é um *mito*, pois resulta num “mimetismo cultural”, que só beneficia uma minoria nos países periféricos. Para Furtado, por mais que o número de privilegiados aumente, a distância entre estes e o resto da população só tende a aumentar²⁹⁴.

3.1.1.3 Surgimento de novos elementos caracterizadores do desenvolvimento e do subdesenvolvimento

A distinção entre o desenvolvimento e o crescimento econômico só se tornou possível com a consolidação da industrialização dos países ricos e com a industrialização, tardia, das nações mais pobres. Nos países que se industrializaram primeiro, as populações mais pobres tinham um maior acesso a bens materiais. Nos países onde a industrialização foi tardia, ela não desencadeou de forma necessária o acesso dos pobres a determinados bens materiais e culturais, tais como saúde e educação²⁹⁵. O tratamento sinonímico entre desenvolvimento e crescimento econômico (gerado pela industrialização) permaneceu até meados da década de 1960, quando então, em virtude das diferenças de resultados do processo de industrialização entre os países, o debate em torno do que seria o desenvolvimento ganhou novos rumos.

O desenvolvimento começou a ser pensado como um processo que traz mudanças na estrutura produtiva e que altera de modo significativo as condições sociais. O crescimento econômico não é descartado, mas a questão passa a ser ponderada a partir de variáveis não econômicas²⁹⁶, que levam a considerar o desenvolvimento como um problema que é também

²⁹³ RODRÍGUEZ, Octavio, op. cit., p. 09.

²⁹⁴ FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

²⁹⁵ VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável – o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p.19.

²⁹⁶ Cf. FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

e sobretudo humano²⁹⁷.

O subdesenvolvimento passou a ser identificado pela presença das seguintes características: insuficiência de renda *per capita* anual; subalimentação de parte significativa da população; altas taxas de mortalidade infantil; alto índice de analfabetismo; baixo nível de indicadores que caracterizam a economia moderna (v.g. geração de energia elétrica, consumo de aço, etc.); falta de líderes²⁹⁸; desigualdade na distribuição da renda, verificando-se uma grande disparidade entre ricos e pobres; baixos padrões médios de consumo e de qualidade de vida; mau funcionamento das instituições políticas²⁹⁹.

Segundo Raymond Barre, as economias subdesenvolvidas também apresentam as seguintes características:

a) São “economias do dia-a-dia” [...]. Os investimentos, que preparariam o crescimento cumulativo, são freados de um lado pela insuficiência de poupança interna resultante do baixo nível de renda real e, de outro, pela falta de oportunidade de investimento, devido à fraca demanda de consumo interno, à falta de mão-de-obra qualificada e à pobreza de infra-estrutura econômica. Se os detentores de renda elevadas reúnem uma poupança, esta não é canalizada para empreendimentos produtivos [...]. As relações econômicas internacionais, as trocas de produtos e capitais, realizam-se no sentido de um empobrecimento progressivo dos países subdesenvolvidos; b) São economias dependentes das grandes empresas estrangeiras que exploram seus recursos econômicos e sustentam a maior parte das suas exportações, bem como dos países estrangeiros onde adquirem bens manufaturados, serviços e capitais; c) São economias [...] que não imprimem ao conjunto do país os impulsos criadores do desenvolvimento³⁰⁰.

Raymond Barre destaca, ainda, que as economias subdesenvolvidas não conseguem cobrir os “custos humanos”, ou seja, aqueles que são destinados a permitir uma vida física e mental mínima por meio de assistência médica, seguro em caso de invalidez, auxílio-desemprego, atividade de prevenções higiênicas, etc., e também aqueles que permitem a todos os seres humanos um mínimo de conhecimentos (constata-se nos países subdesenvolvidos uma insuficiência na educação média da população, que traz problemas para, por exemplo, obtenção de mão de obra qualificada)³⁰¹.

Levando em conta os novos elementos que se acrescentaram à discussão do tema do desenvolvimento, Luiz Carlos Bresser Pereira, já na década de 1970, conceituou o desenvolvimento como sendo “um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e

²⁹⁷ BARRE, Raymond. Economia política vol. 1. Rio de Janeiro – São Paulo: Difel, 1978, p. 102.

²⁹⁸ Idem, p. 100-102.

²⁹⁹ NUSDEO, Fábio, op. cit., p. 347.

³⁰⁰ BARRE, Raymond. Economia política vol. 1..., p. 101.

³⁰¹ Idem, p. 102.

autônomo”³⁰².

3.1.1.4 O índice de desenvolvimento humano

Após longas discussões em torno do tema, motivadas muitas vezes pela busca por uma conceituação adequada, criou-se, por meio da Organização das Nações Unidas, um índice que facilitou a adjetivação do desenvolvimento no sentido aqui empregado: o *Índice De Desenvolvimento Humano* (IDH).

Surgido em 1990, o IDH representou uma ruptura com os antigos critérios de aferição do desenvolvimento, descaracterizando-o como sinônimo de crescimento econômico, na medida em que passou a levar em conta três critérios, a saber: educação, renda e longevidade. O IDH não exclui a ideia de crescimento, visto que o critério “renda” é calculado com base no PIB *per capita*, mas, na medida em que avalia os critérios da educação³⁰³ e da longevidade³⁰⁴, cria dificuldades para que o crescimento seja tratado como sinônimo de desenvolvimento. Com isso, o crescimento econômico passou a ser visto como um meio a serviço do desenvolvimento.

O IDH reflete um antigo propósito da teoria do desenvolvimento que consiste em demonstrar a importância de variáveis não econômicas para o crescimento da produção e da economia, propósito esse que também está presente, embora em menor grau e teleologicamente diferente, na definição dada por Bresser Pereira, pela qual se centraliza a noção de desenvolvimento na reprodução automática e autônoma da qualidade de vida de determinada população³⁰⁵.

3.1.1.5 O Desenvolvimento como liberdade

Quando em 1999, Amartya Sen lança a obra *Development as freedom*

³⁰² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1977, p. 21.

³⁰³ No critério *educação* é avaliada a taxa de alfabetização, bem como o somatório de pessoas que frequentam cursos de nível fundamental, médio, superior, cursos supletivos e pós-graduação.

³⁰⁴ Nesse critério são avaliadas a expectativa de vida da população observada, as condições de saúde e salubridade do local e taxa de mortalidade infantil.

³⁰⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, op. cit., p. 22.

(Desenvolvimento como liberdade), as variáveis não econômicas ganham novo vigor e novos contornos.

Em *Desenvolvimento como liberdade*, Amartya Sen lança uma nova dimensão sobre as variáveis (ou determinantes) não econômicas, mormente pela construção teórica das *liberdades instrumentais*. No entanto, a instrumentalidade da liberdade na obra de Sen não se volta apenas para os fatores de produção e de crescimento econômico, mas também para o sentido mais amplo do desenvolvimento, ou seja, para além do IDH. Em tal sentido, consideram-se fatores como o papel das instituições e dos direitos humanos, reforçando a idéia de que o desenvolvimento não pode ser reduzido ao crescimento econômico, sob pena de uma relativização das instituições democráticas e de uma preterição ao fato de que liberdades e direitos contribuem para o progresso econômico³⁰⁶.

Conceber o desenvolvimento *como* liberdade permite compreender a importância que Amartya Sen dá para os direitos civis e políticos enquanto liberdades que promovem o desenvolvimento, mas que são também por esse promovidos. Sen deixa transparecer que há uma via de mão dupla entre as liberdades humanas substantivas e o desenvolvimento³⁰⁷. A presença do vocábulo “como” (ou do “as” em inglês) indica que o desenvolvimento pode ser vislumbrado conforme a liberdade, sendo que a relação de conformidade entre duas coisas pode significar, em escala crescente, uma mera analogia, uma semelhança e até mesmo uma correspondência. O “como” autoriza ainda a pensar que o desenvolvimento pode ser traduzido em liberdade: o desenvolvimento como: um processo de expansão das liberdades humanas³⁰⁸.

Assim entendido, o desenvolvimento se caracteriza por um processo de remoção das fontes de privação de liberdade, tais como a negação das liberdades civis e políticas por regimes tirânicos, a pobreza extrema, a carência de oportunidades econômicas, negligência e(ou) insuficiência dos serviços públicos (v. g. saneamento básico, assistência médica e segurança pública)³⁰⁹.

Assim, é preciso compreender o desenvolvimento “como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas”³¹⁰. As liberdades substantivas podem ser vistas como liberdades instrumentais, ou seja, como meios para o desenvolvimento. Amartya Sen considera cinco tipos de liberdades instrumentais: a) liberdades políticas, que se referem às oportunidades que as pessoas têm para escolher, fiscalizar e criticar os governantes, bem

³⁰⁶ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 19-20.

³⁰⁷ *Idem*, p. 25.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 17.

³⁰⁹ *Idem*, p. 17-18.

³¹⁰ *Ibidem*, p. 23-25.

como ter direito à livre expressão do pensamento e a uma imprensa sem censura; b) facilidades econômicas, que dizem respeito às “oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósito de consumo, produção ou troca”, bem como acesso a crédito e a financiamentos para a atividade empreendedora; c) oportunidades sociais, que são as disposições estabelecidas pela sociedade em áreas como saúde, educação, etc., com o fito de promover liberdades substantivas que favoreçam não somente a vida privada dos indivíduos, como também uma participação mais efetiva nas atividades econômicas e políticas. O analfabetismo, por exemplo, é uma barreira para a participação em atividades econômicas específicas ou sujeitas a fortes controles de qualidade, sendo também um obstáculo para a participação política, pois implica uma incapacidade de ler jornais, de informar-se e de difundir ideias; d) garantias de transparência, que dizem respeito à necessária sinceridade nas relações entre as pessoas, pois a sociedade só opera com alguma presunção de confiança. Ademais, garantir a transparência pode dificultar e inibir a corrupção, a irresponsabilidade financeira e transações ilegais; e) e a segurança protetora, que consiste numa rede de segurança social capaz de impedir a miséria extrema e de aplacar os efeitos e as necessidades geradas por crises econômicas (v. g. fome, falta de renda por desemprego, etc.) As liberdades instrumentais são complementares e se reforçam umas às outras, o que deve ser levado em conta na elaboração de políticas desenvolvimentistas³¹¹.

A pobreza pode ser vista não apenas como *baixa renda*, mas como privação de capacidades básicas, podendo resultar em subnutrição³¹², mortes prematuras, morbidez persistente, altos índices de analfabetismo. De igual forma, as privações provocadas pelo desemprego não podem ser reduzidas à mera falta temporária de renda; o desemprego é uma fonte de “efeitos debilitares muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos”³¹³. Assim, evitar situações de extrema pobreza pode, conseqüentemente, evitar além do problema da subnutrição e dos efeitos nocivos que ela gera para a saúde, também problemas relacionados ao analfabetismo e ao desenvolvimento das capacidades cognitivas, os quais realimentam a pobreza³¹⁴. As medidas estatais de erradicação ou ao

³¹¹ SEN, Amartya, op. cit., p. 55-57.

³¹² A subnutrição pode ser vista como um elemento caracterizador da pobreza. (Cf. JONSSON, Urban. As causas da fome. In: VALENTE, Flávio Luiz Schieck (org.). Fome e desnutrição: determinantes sociais. São Paulo: Cortez, 1986. p. 51). Nesse mesmo sentido, Jaime Saavedra e Omar S. Arias observam que a pobreza extrema é “una medida de la incapacidad de adquirir la canasta alimentaria (*cesta de alimentos*) básica que cubre los requerimientos nutricionales mínimos en cada país” (SAAVEDRA, Jaime; ARIAS, Omar S. Reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas. In: MACHINEA, José Luis; SERRA, Narcis - editores. Visiones del desarrollo en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2007, p. 201).

³¹³ SEN, Amartya, op. cit. Idem, p. 35.

³¹⁴ Nos casos de grave desnutrição podem ocorrer alterações no sistema nervoso central – responsável pelas

menos mitigação da miséria e a proteção aos desempregados em épocas de crise econômica favorecem a superação das necessidades vitais dos indivíduos, pré-condição³¹⁵ para uma vida politicamente mais ativa dentro de um cenário em que vigorem liberdades civis e políticas.

De igual modo, as políticas voltadas para a melhoria nas condições educacionais podem desencadear uma série de efeitos benéficos, tanto em termos econômicos quanto políticos. Em relação aos benefícios econômicos, tem-se, por exemplo, o estudo *Investimentos em educação e desenvolvimento econômico*, realizado por Ricardo Barros e Rosane Mendonça para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que revela que a melhoria na educação das pessoas envolvidas em atividades industriais eleva a renda per capita dos salários em cerca de 15 a 30%³¹⁶. Ademais, levantamentos feitos pelo Banco Mundial na América Latina mostram que a pobreza pode ser de 25% a 40% mais baixa nas famílias em que o chefe ou ambos os cônjuges possuem educação secundária completa em relação às famílias com chefes e cônjuges que possuem apenas educação primária³¹⁷. Dessa forma, a melhoria na educação favorece um incremento na renda das pessoas e este, conseqüentemente, ajuda a reduzir a pobreza. Quanto menor a pobreza, menores serão as privações e maiores as possibilidades de a vida deixar de ser exclusivamente centrada na satisfação de necessidades básicas, permitindo, quiçá, que as pessoas se dediquem a outras

funções intelectuais dos indivíduos –, capazes de modificar a anatomia do cérebro, reduzindo peso, tamanho, volume e número de células (SAWAYA, Sandra Maria. Desnutrição e baixo rendimento escolar: contribuições críticas. Estudos avançados [online] - 2006, vol. 20, n.58, pp. 133-146. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142006000300015&script=sci_arttext Acesso em 18 ago. 2010.) A Organização Mundial da Saúde costuma trabalhar com a expressão “Desnutrição Energético-Protéica”, a qual se caracteriza pela reunião de condições patológicas geradas pelo déficit calórico e proteico (Cf. MONTEIRO, Bárbara et al. A desnutrição infantil energético-protéica e suas implicações no processo de memória e aprendizagem motora. Anais do VI Congresso Goiano de Ciências do Esporte, Goiânia 10-12 de Junho de 2009. Disponível em: <http://www.rbceonline.org.br/congressos/index.php/congoce/VICONGOCE/paper/viewFile/1796/382> Acesso em 18 ago. 2010.). A DEP, segundo Ana Lydia Sawaya é “cúmplice secreta da pobreza”, visto que afeta o crescimento físico e mental das crianças dos países em desenvolvimento (SAWAYA, Ana Lydia (org.) Desnutrição Energético-Protéica. In: Desnutrição Urbana no Brasil em um período de transição. São Paulo: Cortez, 1997. p. 21). Daí destacar Miguel Ángel Arciniega que “las personas desnutridas son más vulnerables a las enfermedades, corren el riesgo de desarrollar deficiencias antropométricas, en ocasiones son apáticas, en general son menos capaces de llevar una vida sana con la suficiente energía para desempeñarse de manera satisfactoria en la escuela o en el mercado de trabajo”. ARCINIEGA, Miguel Ángel Rojas. Los Programas de Combate a la Pobreza en México, p. 37. Disponível em: <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/RojasAMA/Tesis.pdf> Acesso em 30 out. 2010.

³¹⁵ Conforme salientou Machado Paupério, “um homem doente, miserável e ignorante não pode compreender e muito menos viver os ideais democráticos” (Teoria geral do Estado, p. 300).

³¹⁶ BARROS, Ricardo Paes; MENDONÇA, Rosane. Investimentos em educação e desenvolvimento econômico. Texto Para Discussão nº 525. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, p. 2 e 6. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/pub/td/1997/td_0525.pdf Acesso em 24 set. 2010.

³¹⁷ SAAVEDRA, Jaime; ARIAS, Omar S. Reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas. In: MACHINEA, José Luis; SERRA, Narcis (editores). Visiones del desarrollo en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, p. 208.

dimensões da existência, como, por exemplo, à política.

Com isso, verifica-se que o desenvolvimento possui um inegável viés de *destinação*, ou seja, em princípio as políticas desenvolvimentistas visam a “pacientes”, indivíduos destinatários. Entretanto, a visão do desenvolvimento como destinação deve ser superada com o decurso do tempo. Daí a perspectiva proposta por Sen centrar-se na questão da liberdade, conduzindo a discussão do desenvolvimento para a percepção de que indivíduos também podem ser “agentes” e não meros beneficiários passivos dos programas sociais³¹⁸.

Compreender os indivíduos como agentes dá às liberdades políticas uma justificação ainda maior, pois o exercício delas pode ajudar a impedir fomes coletivas e desastres econômicos. Os governos democráticos (diferentemente dos governos autoritários, que dificilmente sofrem os efeitos das fomes coletivas e dos desastres econômicos), por estarem sujeitos à crítica pública, são impelidos a adotar medidas preventivas contra esses males, é por isso que em toda a história humana jamais se verificou fome coletiva em países onde funcionam uma efetiva democracia³¹⁹.

Com base no que acima fora apresentado, a perspectiva de desenvolvimento que será adotada no presente estudo é compreendida como a soma de perspectivas que se complementam e se reforçam: a de Bresser Pereira, a do IDH e a de Amartya Sen. Dessa forma, o desenvolvimento é aqui entendido como um processo mais ou menos contínuo de transformações socioeconômicas e políticas que: retiram, ou ao menos minimizam, fontes de privação e opressão existentes numa sociedade; permitem a existência de liberdades civis e políticas, contribuindo para a manutenção de regimes democráticos; melhoram as condições de vida de uma população, ampliam a expectativa de vida das pessoas, as tornam mais educadas, e delas afastam privações que as impedem ou as indispõe à participação política; promovem o empreendedorismo, a geração de empregos e renda; e que fazem da democracia uma forma de governo a ser preservada e a ser utilizada como instrumento do desenvolvimento.

³¹⁸ SEN, Amartya, op. cit, p. 26.

³¹⁹ SEN, Amartya, op. cit., p. 30. Evidentemente, nas democracias existem pobreza, miséria e fome, mas nelas a fome ainda não atingiu proporções nacionais, gerando efeitos catastróficos como os desencadeados pelo *Grande Salto para Frente* do regime totalitário de Mao Tsé-Tung. Ademais, nas democracias jamais se viu o espetáculo macabro do genocídio deliberado *pela fome*, tal como o que vitimou mais de 7 milhões ucranianos (1932-1933) na antiga URSS.

3.1.2 Desenvolvimento e democracia

A discussão sobre a relação entre desenvolvimento e democracia veio se modificando juntamente com a evolução das análises isoladas dos dois temas.

Num primeiro momento o desenvolvimento, abordado como sinônimo de crescimento econômico, compunha o rol das condições socioeconômicas da democracia. Dessa forma, Robert Dahl, na obra *A moderna análise política* (1966), observou que “a prosperidade geral favorece a estabilidade de todos os governos, mas particularmente a dos regimes democráticos, que dependem da vontade da maioria”³²⁰. Na mesma obra são mencionados estudos realizados nas décadas de 1950 e 1960 que favorecem a ideia de que há uma forte relação entre a prosperidade popular e os governos democráticos. Mesmo em países subdesenvolvidos em termos econômicos verificou-se a relação entre a aproximação desses com instituições e práticas democráticas com a riqueza do país³²¹. Em que pese nesse momento histórico a questão do desenvolvimento estar ainda centrada no crescimento do PIB, na distribuição da riqueza per capita, é possível subentender que para Dahl essa riqueza tem de estar relativamente distribuída.

Seymour Martin Lipset, na obra *O homem político*, escrita na década de 1960, trabalha a relação entre *desenvolvimento econômico e democracia* (capítulo II), identificando uma proporcionalidade direta entre a prosperidade de uma nação e a capacidade desta em sustentar a democracia. Observa Lipset que:

Desde Aristóteles até a atualidade, os homens têm argumentado que só numa sociedade abastada, em que relativamente poucos cidadãos vivam ao nível da pobreza real, poderá existir uma situação em que a massa da população inteligentemente participe da política e desenvolva a autodisciplina necessária para evitar sucumbir aos apelos de demagogos irresponsáveis. Uma sociedade dividida entre uma grande massa pobre e uma pequena elite favorecida resultará numa oligarquia (domínio ditatorial do pequeno estrato superior) ou em tirania (ditadura de base popular)³²².

As democracias exigem mais legitimidade do que as ditaduras³²³; são mais sensíveis às crises econômicas e por isso requerem estabilidade econômica para também se manterem

³²⁰ DAHL, Robert Alan. *A moderna análise política...*, p. 137.

³²¹ Idem, p. 137-139.

³²² LIPSET, Seymour Martin. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 49-50.

³²³ Idem, p. 61.

estáveis³²⁴.

Com a paulatina inserção de novas variáveis para caracterização do desenvolvimento, este deixa de ser considerado como algo à parte ou apenas favorável à democracia. Firma-se o entendimento de que desenvolvimento e democracia estão diretamente relacionados. Assim, em 1993, na Conferência de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, foi reconhecida a indissociável inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos (civis, políticos e sociais), enfatizando-se que o desenvolvimento – que apesar dos novos elementos que se agregaram ao termo ao longo da história, ainda era visto, nesse momento, como sinônimo de crescimento econômico – não pode servir de justificativa para a violação de direitos humanos³²⁵. Nessa mesma linha Francis Fukuyama disse que “há uma inquestionável relação entre o desenvolvimento econômico e a democracia liberal”³²⁶.

Se outrora o desenvolvimento era considerado um elemento que favorecia a democracia, hoje é lícito dizer, mormente após a obra *Desenvolvimento como liberdade* de Amartya Sen³²⁷, que a democracia é um elemento que favorece o desenvolvimento. Uma democracia que reconheça o pluralismo existente na sociedade pode criar uma ordem institucional capaz de processar pacificamente os conflitos de interesses e valores, contribuindo, assim, para o desenvolvimento³²⁸.

Cumprе lembrar que no sentido dado por Sen ao desenvolvimento, a democracia não apenas o favorece como também o caracteriza. Como fora dito, o desenvolvimento é processo integrado de expansão de liberdades substantivas; de eliminação de fontes de privação. Ocorre, no entanto, que uma libertação mais concreta de determinadas fontes de privação como, por exemplo, a negação de direitos civis e políticos e a negação de liberdade de expressão, só pode ser verificada em democracias. Determinados direitos só podem

³²⁴ THESING, Josef. Estado de derecho y democracia. Una introducción. In: THESING, Josef (org.). Estado de derecho y democracia. Buenos Aires: CIEDLA, 1997, p. 16.

³²⁵ LEAL, Rogério Gesta. Direitos humanos no Brasil: desafios à democracia. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997, p. 138.

³²⁶ “There is an unquestionable relationship between economic development and liberal democracy” (FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York, NY: Free Press, 1992, p. 125).

³²⁷ Cf. SEN, Amartya, op. cit., p. 173-187.

³²⁸ A importância da estabilidade dos regimes democráticos para o desenvolvimento também é mencionada no estudo de Adam Przeworski e Carolina Curvale: “los enfrentamientos violentos retrasan el desarrollo, y a veces lo paralizan, desviando recursos del ámbito de la producción, haciendo que invertir sea poco seguro”. Os autores observam que “cualquier tipo de instituciones estables es mejor para el desarrollo que los conflictos violentos”, destacando que “las instituciones estables proporcionan la seguridad necesaria para fomentar la inversión y la innovación” (PRZEWORSKI, Adam; CURVALE, Carolina. *Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo*. In: MACHINEA, José Luis; SERRA, Narcis (editores). *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, p. 158-159). Entretanto, essas afirmações encontram algumas exceções. Ver nesse sentido a reportagem “Violência e negócios” da Revista Exame de 24 de maio de 2006, p. 122-125.

efetivamente existir e ser defendidos em Estados Democráticos, pois estes possuem instituições aptas para tanto. Não há nisso nada de surpreendente, haja vista que as democracias dependem de certos direitos que são para com elas *funcionais*. Mas é interessante salientar que o que é funcional para a democracia também pode ser funcional para o desenvolvimento: as liberdades que permitem o funcionamento das democracias, das eleições, também instrumentalizam o debate público e a luta contra outras fontes de privação (v.g. miséria, falta de saneamento básico, educação, etc.), permitindo que o processo de desenvolvimento seja norteado pela busca de soluções mais sistêmicas, sujeitas a discussões públicas e a escolhas racionais entre políticas desenvolvimentistas alternativas.

3.1.2.1 Desenvolvimento e liberdades políticas e civis

Para John Rawls, na obra *Uma Teoria da Justiça*, as liberdades políticas, a liberdade de expressão e reunião, a liberdade de consciência e de pensamento, a proteção contra a opressão psicológica e a agressão física, a proteção contra a prisão e a detenção arbitrárias, o direito à propriedade privada, antecedem as liberdades econômicas e sociais: a violação das liberdades básicas “não podem ser justificadas nem compensadas por maiores vantagens econômicas e sociais”³²⁹.

Nesse mesmo sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho diz que “a missão do Estado contemporâneo” consiste em “compatibilizar a preservação da liberdade com a provisão do bem-estar”³³⁰. No Estado Liberal, os direitos subjetivos dos cidadãos não eram o principal elemento limitador do Estado; na verdade, era a própria organização estatal que criava limites internos a sua atuação³³¹. Com o alargamento dos papéis do Estado, enfraquecem-se os limites internos deste e os direitos individuais tornam-se mais importantes do que outrora foram. O Estado desenvolvimentista tem a missão de promover os direitos sociais sem deixar de garantir os direitos individuais, até porque, sem estes não é possível a democracia, a qual é indispensável para a caracterização do desenvolvimento.

³²⁹ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 65-66.

³³⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia...*, p. 22-23

³³¹ MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito econômico*, 4. Ed. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 28.

3.1.2.2. Desenvolvimento, pobreza, educação e democracia

As disputas políticas são a superfície da democracia, a qual se assenta na dinâmica das diversas esferas públicas existentes na vida social. Antes das disputas políticas existe a participação ativa do cidadão capaz de influenciar as demais pessoas na formação da opinião pública. A dimensão ativa da cidadania exige direitos que podem ser mais adequadamente tutelados numa democracia constitucional. Essa dimensão é indispensável para o estabelecimento de políticas de desenvolvimento.

Tanto a participação mais ativa nas democracias quanto a visão das pessoas como agentes do desenvolvimento baseiam-se no reconhecimento de direitos civis e políticos. No entanto, não basta conferir direitos, é preciso criar condições ao exercício dos mesmos. O primeiro passo para isso é a eliminação da miséria, a qual, conforme já destacava Aristóteles, torna as pessoas abatidas, apáticas e as predispõe à obediência servil³³², incapacitando-as para a participação política em uma sociedade democrática. A pobreza extrema traz consigo uma série de problemas. As deficiências educacionais diretamente ligadas à miséria extrema podem, por exemplo, comprometer o uso adequado das informações obtidas pelos meios de comunicação social, reduzindo o potencial dos indivíduos para influir nos rumos da política e contribuir para, por exemplo, a vitória de um candidato que corresponde às expectativas políticas de um determinado segmento social destinatário de políticas públicas.

Nas democracias representativas, a extensão do sufrágio exige que os eleitores tenham a capacidade de discriminação de fatos e de pessoas para melhor fazer suas escolhas. Tal capacidade está atrelada a um mínimo de cultura política³³³. A questão da cultura política passa necessariamente pelo problema da educação. Uma democracia sem educação produz um eleitorado ignorante. Para que isso não aconteça é necessário um ensino público universal de qualidade, capaz de cultivar as virtudes cívicas e favorecer uma compreensão básica da estrutura do governo e dos princípios fundamentais que a informam³³⁴. Conforme adverte James Bryce, “a educação, se não faz dos homens bons cidadãos, facilita-lhes, pelo menos, que assim se tornem”³³⁵, pois presume-se que ela é capaz de habilitar as pessoas “a compreender a necessidade de normas de tolerância”, de dificultar a adesão a doutrinas extremistas e de favorecer escolhas políticas racionais. Quanto mais educada for uma pessoa,

³³² ARISTÓTELES. A política. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 188.

³³³ CAVALCANTI, Temístocles Brandão. Teoria do Estado. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958, p. 293.

³³⁴ ADLER, Mortimer Jerome. A proposta Paidéia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984, p. 30

³³⁵ James Bryce *apud* LIPSET, Seymour Martin, op. cit., p. 55.

diz Lipset, “maiores são as probabilidades de que ela creia nos valores democráticos e dê seu apoio a práticas democráticas”³³⁶.

O processo de educação de uma pessoa dura a vida inteira e nela o período escolar ocupa uma parte pequena.³³⁷ Infelizmente, parece estar cada vez mais em voga as ideias de que a educação termina com o ensino médio ou após a conclusão de uma faculdade e de que a educação só vale se tiver a chancela de uma instituição de ensino.

Presumir que uma pessoa esteja educada ao sair do ensino médio é algo temerário. A juventude pode ser um óbice à educação. Jovens podem ser mais facilmente treinados do que educados. Por isso, observa Mortimer Adler, “somente por meio das provações da vida adulta, somente com o alcance e a profundidade de experiências que contribuem para a maturidade, podem os seres humanos tornar-se pessoas educadas”³³⁸.

Adler observa, ainda, que o processo educacional visa “ajudar os seres humanos a tornarem-se pessoas educadas; o ensino é o estágio preparatório, cria o hábito de aprender e proporciona os meios para continuar a aprendizagem ao se concluir todas as etapas da escolaridade”³³⁹. Sem que se desperte o hábito de aprender e buscar conhecimentos por conta própria, mais as pessoas se tornam sujeitas à influência dos meios de comunicação de massa. Daí a distinção existente entre conhecimento e informação. Esta diz respeito a fatos isolados; aquele trata das proposições gerais que permitem uma opinião esclarecida³⁴⁰. Sem o conhecimento, as pessoas não conseguem refletir adequadamente sobre as informações recebidas e muito menos identificar erros, manipulações, omissões e induções. Sem reflexão, as informações se perdem, deixam de incorporar o conhecimento. Sem conhecimentos prévios, as informações transmutam-se no próprio conhecimento; os meios de comunicação de massa passam a transcender a sua função de criadores de um referencial comum para as discussões públicas e cotidianas, ou seja, passam a assumir o papel das instituições de ensino.

A educação em um Estado Democrático tem de estar assentada num sistema de ensino de tronco único, “que seja em vários aspectos cruciais e abrangentes único e igual para cada criança”³⁴¹. Assim sendo, após a adolescência os indivíduos estarão habilitados a dar continuidade aos estudos conforme suas vocações e poderão, se assim lhes aprouver, iniciar diálogos sinceros e esclarecidos sobre os temas gerais e específicos da política.

No entanto, não se pode confundir ensino de tronco único com filosofia oficial. Por

³³⁶ LIPSET, Seymour Martin, op. cit., p. 55-56

³³⁷ ADLER, Mortimer Jerome, op. cit., p. 23.

³³⁸ Idem, p. 23.

³³⁹ Ibidem, p. 24.

³⁴⁰ CAVALCANTI, Temístocles Brandão, op. cit., p. 296.

³⁴¹ ADLER, Mortimer Jerome, op. cit., p. 33.

tronco único deve-se entender o ensino das linhas gerais e essenciais dos ramos do saber inseridos no *currículum* escolar. Filosofia oficial é outra coisa; é doutrinação; é, como bem observou Mario Ferreira dos Santos, “um crime ao conhecimento”³⁴²⁻³⁴³.

A questão da doutrinação nas escolas é um tema que demanda estudos mais aprofundados que vão muito além do escopo do presente estudo. De qualquer maneira, a menção ao problema é salutar quando se pensa a educação para promoção do desenvolvimento à luz da democracia. As políticas educacionais que visam contribuir para o desenvolvimento devem zelar pela neutralidade do ensino³⁴⁴, de modo a não comprometer, no longo prazo, o funcionamento da democracia.

³⁴² SANTOS, Mário Ferreira dos. *Análise de temas sociais*, vol. 3. São Paulo: Logos, 1962, p. 179.

³⁴³ As escolas não podem ser meios de doutrinação política; não devem ser usadas para formar militantes. Nesse sentido, recente pesquisa do CNT/Sensus realizada em escolas públicas e particulares brasileiras, divulgada na Revista VEJA, Edição 2074, de 20 de agosto de 2008, sob o título “Doutrinação ou Educação?” revela o seguinte: 1) diante da pergunta “Qual é a missão da escola?” 78% os professores responderam que é “formar cidadãos” e apenas 8% dos professores disseram que é ensinar as matérias; 2) que 50% dos professores considera que o discurso de seus pares é politicamente engajado, contra 30% que acham que só às vezes é engajado e 20% que consideram que os professores são neutros; 3) que 29% dos professores se identificam com Paulo Freire, 10% com Karl Marx, outros 10% com Gandhi e 6% com Jesus Cristo; 4) que a escolha dos livros didáticos em 61% dos casos está relacionada com a identificação do professor com o autor; 5) que 43% dos professores pensam que os livros devem “conscientizar” os alunos sobre os problemas do mundo e que 44% pensam que a função do livro é transmitir conteúdo com clareza; 6) que 51% dos alunos avaliaram positivamente Hugo Chávez, 65% dos alunos avaliaram positivamente Vladimir Lênin e 86% dos alunos avaliam positivamente Che Guevara - sendo que os 14% restantes são neutros quanto a ele, ou seja, nenhum estudante o avaliou negativamente. (Cf. *Doutrinação ou Educação?* In: VEJA, Edição 2074, de 20 de agosto de 2008. São Paulo: Editora Abril, 2008, p. 76-77). Interpretando-se de forma sistêmica esses dados, é possível perceber que a “formação de cidadãos”, no sentido empregado pelos entrevistados na pesquisa do CNT/Sensus, pouco ou nada tem a ver com o ensino de *um mínimo de cultura política*, pois muito próxima está da doutrinação.

Exemplos de doutrinação abundam no sistema educacional brasileiro e estão presentes em todos os níveis de educação. Na educação infantil pode-se citar o caso do “Kit Gay” (DVDs com histórias de “amor” homossexual), que será distribuído nas Escolas Públicas para alunos de 7, 8 e 9 anos (Cf. ESTUDANTES da rede pública receberão kits gays em 2011. 17 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.lpc.org.br/noticias/1075-estudantes-da-rede-publica-receberao-kits-gays-em-2011>> Acesso em 20 jan. 2011). Já na educação de adolescentes têm-se as aulas carregadas de ódio antiamericano do professor Carlão do Anglo Vestibulares de Tatuí-SP (Cf. YOUTUBE. Aula de História do Carlão - Anglo Tatuí - Parte 1. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=sV4JIAbhmVQ>> Acesso em 12 jan. 2011).

³⁴⁴ Pensando na importância da neutralidade do ensino voltado para crianças e adolescentes, a organização *Escola sem Partido* criou a lista dos cinco deveres do professor: “1. O professor não abusará da inexperiência, da falta de conhecimento ou da imaturidade dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para esta ou aquela corrente político-ideológica, nem adotará livros didáticos que tenham esse objetivo; 2. O professor não favorecerá nem prejudicará os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, religiosas, ou da falta delas; 3. O professor não fará propaganda político-partidária em sala de aula nem incitará seus alunos a participar de manifestações, atos públicos e passeatas; 4. Ao tratar de questões políticas, sócio-culturais e econômicas, o professor apresentará aos alunos, de forma justa – isto é, com a mesma profundidade e seriedade –, as principais versões, teorias, opiniões e perspectivas concorrentes a respeito; 5. O professor não criará em sala de aula uma atmosfera de intimidação, ostensiva ou sutil, capaz de desencorajar a manifestação de pontos de vista discordantes dos seus, nem permitirá que tal atmosfera seja criada pela ação de alunos sectários ou de outros professores”. (Disponível em: <<http://www.escolasempartido.org/index.php?id=38,1,article,2,154,sid,1,ch>> Acesso em 10 jan. 2011)

3.1.2.3 Desenvolvimento, corrupção e democracia

Na palestra *Corruption and development*, apresentada no Internacional Symposium on the Prevention and Control of Financial Fraud (PEQUIM, 1998), Pieter Bottelier disse que a corrupção é uma grande inimiga do desenvolvimento, pois eleva os custos de transação, reduz a eficiência da economia, reduz a transparência das transações entre Estado e iniciativa privada e mina o potencial dos Estados para melhorar as condições sociais de suas populações. Bottelier salienta, ainda, que os custos da corrupção recaem sobre as pequenas empresas e sobre os indivíduos economicamente vulneráveis³⁴⁵.

Ocorre que o combate à corrupção só pode potencialmente funcionar em regimes políticos abertos, com fontes autônomas de informação, aceitação da oposição política e garantias contra o arbítrio estatal. No *Index of economic freedom* de 2011, produzido pela Heritage Foundation, é possível verificar que as nações democráticas são menos corruptas que as não democráticas. Mas o detalhe interessante é que o índice não apresenta dados sobre a corrupção em determinados países, como é o caso da Coreia do Norte³⁴⁶. A razão para essa ausência de dados é simples: não há como saber o grau de corrupção na Coreia do Norte, pois não há imprensa livre e nem é permitido a observadores externos empreender uma investigação dessa natureza; as informações acessíveis são somente as produzidas pelos órgãos oficiais de imprensa³⁴⁷.

3.1.3 Desenvolvimento no Brasil

Dentro do conceito de desenvolvimento proposto por Bresser Pereira, é possível dizer que o desenvolvimento brasileiro começa a “decolar” na década de 1930, quando o Brasil

³⁴⁵ BOTTELIER, Pieter. Corruption and development. In: Internacional Symposium on the Prevention and Control of Financial Fraud, Beijing, 19-22 de outubro de 1998, p. 2. Disponível em: <http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/bott_pap.pdf> Acesso em 14 de nov. 2010.

³⁴⁶ HERITAGE FOUNDATION. 2011 Index of economic freedom. Disponível em: <<http://www.heritage.org/index/ranking>> Acesso em 28 jan. 2011.

³⁴⁷ Afonso Arinos, a partir do pensamento de Clemenceau, escreveu no texto “Maturidade”, publicado em novembro de 1964, o seguinte: “[...] em matéria de desonestidade, a diferença entre o regime democrático e a ditadura é a mesma que separa a chaga que corrói as carnes, por fora, e o invisível tumor que devasta os órgãos por dentro. As chagas democráticas curam-se ao sol da publicidade, com o cautério da opinião livre; ao passo que os cânceres profundos das ditaduras apodrecem internamente o corpo social e são por isto mesmo muito mais graves”. O trecho foi citado por Bonavides na obra *Ciência Política*, p. 266.

inicia um forte processo de industrialização, rompendo com as bases agrárias e tradicionais, dando início a uma “solução de continuidade” no seu processo histórico³⁴⁸. No entanto, a despeito de as características do início do processo de desenvolvimento brasileiro se aproximarem da definição de Bresser Pereira, prevaleceu no país, até a década 1990, o tratamento sinonímico entre desenvolvimento e crescimento econômico. As novas variáveis inseridas no debate do desenvolvimento e as transformações sociais e políticas que o caracterizam – tal como propõe Pereira -, permaneceram como um aspecto periférico da política desenvolvimentista brasileira.

Durante o regime militar, por exemplo, não se pensava a democracia como um fator que contribui para o desenvolvimento e, embora direitos sociais como saúde e educação fossem inseridos nos planos para o desenvolvimento, o principal medidor deste foi o crescimento econômico. Não se pretende com isso dizer que não se promoveram transformações sociais significativas no período, mas apenas que essas não rompiam com o tratamento do desenvolvimento como crescimento econômico.

A partir de meados da década de 1990, já se considerando o IDH, o Brasil dá início a uma fase de reformas voltadas a melhorar os sistemas de educação, de saúde, de saneamento básico, etc. Essas reformas passaram a ser reconhecidas como cruciais para o desenvolvimento. Ademais, o país passa, gradativamente, a estabelecer políticas de combate à miséria (v.g. Bolsa Escola e Bolsa Família).

Entretanto, com a noção de desenvolvimento proposta por Amartya Sen, criaram-se as bases para pensar o desenvolvimento considerando conjuntamente a importância da democracia. Assim, doravante, é possível problematizar as políticas desenvolvimentistas brasileiras à luz da democracia.

Não obstante, levando-se em conta a importância da economia mercado para a democracia e para o desenvolvimento, também é possível analisar algumas políticas de desenvolvimento sob a ótica da livre concorrência.

3.1.3.1 A revolução industrial brasileira (1930-1945)

A decolagem do desenvolvimento é chamada por Bresser Pereira de *Revolução*

³⁴⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 29.

Industrial Brasileira. Tal processo decorre da Revolução de 30 – que trouxe um rompimento com a oligarquia agrário-comercial e instaurou um governo identificado com ideais de renovação política – e do surgimento de oportunidades para o investimento em atividades industriais, proporcionadas “paradoxalmente” pela depressão econômica dos anos 30³⁴⁹.

Observa Cyro de Barros Rezende Filho que “independentemente dos efeitos catastróficos da Depressão da década de 1930 (fator exógeno), o modelo agroexportador brasileiro havia praticamente atingido seus limites estruturais no mesmo período, expondo suas inadmissíveis falhas endógenas”, o que ficou claro com a incapacidade do modelo, centrado na cultura do café, em contornar o problema da superprodução. Somavam-se, portanto, fatores exógenos e endógenos³⁵⁰.

A Revolução de 30 marcou o início da busca por um novo modelo econômico que fosse capaz de “minorar os efeitos depressivos da falência do modelo agroexportador e assegurar um mínimo de crescimento econômico para o país”. Para tanto, estabeleceram-se restrições capazes de manter um baixo fluxo de exportações que possibilitasse “a reconversão dos maciços fatores produtivos no setor agroexportador para outras atividades econômicas ligadas ao mercado interno”³⁵¹.

O Estado Novo (1937-1945), período marcado pelo governo autoritário de Getúlio Vargas, anulou o controle hegemônico que o setor agroexportador exercia sobre o governo federal³⁵² e legou, por meio de ativa contribuição estatal, uma economia híbrida e industrializada³⁵³.

Vale lembrar que Vargas, desde a Revolução de 30, sofreu forte oposição das classes apeadas do poder, o que o obrigou a buscar apoio entre o proletariado urbano por meio da criação de extensa legislação trabalhista³⁵⁴, que culminaria no Decreto-Lei nº 5.452 de 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho, que significou uma das principais transformações sociais que se somaram às transformações políticas e econômicas do período.

³⁴⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983..., p. 31.

³⁵⁰ REZENDE FILHO, Cyro de Barros. Economia brasileira contemporânea. São Paulo: Contexto, 2002, p. 20-22.

³⁵¹ Idem, p. 24-26.

³⁵² Quando se menciona a ruptura com o modelo agroexportador e a anulação da sua influência hegemônica sobre a política econômica nacional, não se está a dizer que o modelo tornou-se dispensável. Na verdade, logo após a Revolução de 30, verificou-se um esforço em evitar o colapso da cafeicultura (v.g. o Conselho Nacional do Café, criado em 1931), haja vista que esta mantinha interligações com setores comerciais e financeiros do país e mantinha-se como uma atividade rentável. (REZENDE FILHO, Cyro de Barros, op. cit., p. 26 e 45).

³⁵³ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, op. cit., p. 45.

³⁵⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983..., p. 31

3.1.3.2 De 1946 a 1954

Durante a Segunda Guerra verificou-se no Brasil uma redução no ritmo de desenvolvimento industrial. No entanto, em virtude da redução das importações no período de guerra, o Brasil acumulou grandes saldos em cambiais estrangeiros, que permitiram a continuidade, ainda que desacelerada, do desenvolvimento brasileiro no decênio seguinte. Entre 1946 e 1955 houve um reequipamento da indústria nacional e o Brasil viveu um período de prosperidade, marcado pelo crescimento da produção industrial e pelo crescimento do Produto Interno Real *per capita*. Entre 1956 e 1961, o desenvolvimento econômico nacional se consolida e chega ao fim a primeira fase da Revolução Industrial Brasileira. Em 1961, por exemplo, a taxa média de crescimento anual do Produto Interno Real chega a 11%³⁵⁵.

Entre 1946 e 1951, o Brasil foi governado por Eurico Gaspar Dutra. Embora a gestão de Dutra não tenha conseguido frear o processo inflacionário e o desequilíbrio financeiro do setor público, acabou ficando marcada pela retomada do crescimento interno do país³⁵⁶.

Na gestão de Getúlio Vargas (1951-1954), verificou-se algo bastante interessante para o tema do desenvolvimento: “a popularização do debate sobre a estratégia de desenvolvimento nacional, que ultrapassou os círculos técnicos e atingiu o grande público”. A discussão girava em torno de três propostas: a neoliberal, que privilegiava a participação do capital estrangeiro; a nacional-desenvolvimentista, que defendia o incentivo estatal à industrialização do país; e a nacionalista radical, que dizia que o Estado deveria exercer amplos e rígidos controles sobre a economia³⁵⁷.

Mas, apesar do debate sobre a estratégia de desenvolvimento, o governo Vargas, cercado pela oposição, não conseguiu adotar um projeto desenvolvimentista e acabou por se dedicar quase exclusivamente ao saneamento econômico do país³⁵⁸.

3.1.3.3 Plano de metas

Em 1956, ao assumir o governo, Juscelino Kubitschek reafirmou o compromisso

³⁵⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983..., p. 38-43.

³⁵⁶ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, op. cit., p. 58.

³⁵⁷ Idem, p. 62.

³⁵⁸ Ibidem, p. 70.

eleitoral de promover o desenvolvimento, enfatizando a diversificação da indústria brasileira. Para tanto, Juscelino criou o *Conselho de Desenvolvimento Econômico*, grupo responsável pela análise da economia do país e pela apresentação de propostas para a mesma. O principal fruto do Conselho foi o *Plano de Desenvolvimento Econômico*, também chamado de *Plano de Metas*, que tinha por fito “aumentar o nível de vida da população por meio da oferta de novas oportunidades de trabalho”, mediante a diversificação da indústria³⁵⁹.

A elaboração do Plano de Metas baseou-se, essencialmente, nos estudos realizados pelo grupo misto CEPAL-BNDES (criado em 1952), que foi à época presidido por Celso Furtado³⁶⁰. A influência do pensamento cepalino explica o apelo nacional-desenvolvimentista pela industrialização do país e a técnica da substituição de importações verificadas no Plano.

Não obstante, o discurso nacional-desenvolvimentista de Juscelino foi também respaldado teoricamente pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado, ainda na gestão de Café Filho, pelo Decreto nº 37.608 de 1955, como órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura³⁶¹.

Conforme observa Bresser Pereira:

Os principais intelectuais do ISEB foram os filósofos Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier e Michel Debrun, o sociólogo Alberto Guerreiro Ramos, os economistas Ignácio Rangel, Rômulo de Almeida e Ewaldo Correia Lima, o historiador Nelson Werneck Sodré, e os cientistas políticos Helio Jaguaribe e Candido Mendes de Almeida. Suas idéias, de caráter antes político do que econômico, completavam-se, no plano econômico, com o pensamento estruturalista da CEPAL³⁶².

Vê-se, portanto, que Juscelino buscou rodear-se de técnicos, o que ajuda a compreender o papel positivo que o governo exerceu no processo de condução do desenvolvimento³⁶³.

Vale destacar, também, a habilidade política de Juscelino na arbitragem de conflitos socioeconômicos, o que favoreceu o investimento industrial privado e uniu o povo brasileiro na busca pelo desenvolvimento³⁶⁴.

O Plano de Metas foi um plano quinquenal que previa o crescimento de 2% na renda

³⁵⁹ MENDONÇA, Marina Gusmão de; PIRES, Marcos Cordeiro. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002, p. 275.

³⁶⁰ LOURENÇO, Gilmar Mendes. O BNDES e a matriz do crescimento. *Análise Conjuntural*, v.29, n.05-06, maio/jun. 2007, p. 18. Ver também: O ECONOMISTA. Conselho Regional de Economia 2ª Região - Corecon-SP - nº 186 - Especial - Dezembro 2004, p. 13. Disponível em: <<http://www.coreconsp.org.br/jornal/jornal186.pdf>> Acesso em 03 de mar. 2011.

³⁶¹ ABREU, Alzira Alves de. O ISEB e o desenvolvimentismo. FGV-CPDOC. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/ISEB>> Acesso em 04 mar. 2011.

³⁶² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência..., p. 204.

³⁶³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983..., p. 45-46

³⁶⁴ Idem, p. 47.

per capita anual, a substituição de 30% das importações e a manutenção da inflação em 13,5% ao ano, priorizando as seguintes áreas: energia, indústrias de base, alimentação, transportes e educação. Além de ter promovido uma grande expansão da indústria, destacou-se por apresentar um conjunto coerente de investimento para a economia nacional e pelo forte comprometimento do setor público na consecução dos seus objetivos, haja vista que o setor público deveria suportar 50% dos investimentos³⁶⁵.

Entre 1956 e 1961, houve um crescimento industrial de 80%, sendo que nos setores do aço, nas comunicações e nos transportes o crescimento, respectivamente, foi de 100%, 380% e 600%³⁶⁶. A participação da indústria manufatureira no produto interno bruto (PIB) manteve-se no crescendo em que já vinha desde 1950, chegando a 27,5% no ano de 1961³⁶⁷.

Contudo, embora tenha dado amplo suporte ao empresariado brasileiro, o nacionalismo não prevaleceu na orientação do desenvolvimento industrial do governo Juscelino, pois se verificou uma abertura à cooperação internacional³⁶⁸. Além de a política econômica visar à criação de condições tanto para o florescimento de empresas privadas nacionais quanto de estrangeiras³⁶⁹, previa-se que o capital estrangeiro deveria ter um tratamento preferencial³⁷⁰, o que pode ser constatado pela manutenção da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC), instituída em 17 de janeiro de 1955, que tinha por escopo atrair investimentos estrangeiros³⁷¹.

Como o Brasil já era um país relativamente industrializado, que ampliava cada vez mais o número de indústrias nacionais e que praticava uma política restritiva às importações, os investimentos estrangeiros que outrora eram destinados essencialmente para os serviços públicos, aos transportes e ao comércio – pois o capitalismo internacional queria garantir, no mercado interno brasileiro, destinação para seus produtos manufaturados e por isso investia pouco em atividades produtivas – passaram, gradativamente, a ser destinados a atividades industriais. Uma das indústrias que passaram a receber investimentos foi a automobilística, que em 1955 era absolutamente inexpressiva, chegou em 1960 a uma produção de 133.078

³⁶⁵ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, op. cit., p. 87.

³⁶⁶ Idem, p. 85.

³⁶⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983..., p. 44.

³⁶⁸ ABREU, Alzira Alves de, op. cit.

³⁶⁹ MENDONÇA, Marina Gusmão de; PIRES, Marcos Cordeiro, op. cit., p. 275.

³⁷⁰ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, op. cit., p. 87.

³⁷¹ MENDONÇA, Marina Gusmão de; PIRES, Marcos Cordeiro, op. cit., p. 276. Para uma análise aprofundada da Instrução 113 da SUMOC ver: CAPUTO, Ana Claudia. Desenvolvimento econômico brasileiro e o investimento direto estrangeiro: uma análise da instrução 113 da sumoc – 1955/1963. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense. Niterói – RJ, 2007. Disponível em: <http://www.uff.br/cpgeconomia/novosite/arquivos/tese/2007-ana_claudia_caputo.pdf> Acesso em 08 mar. 2011.

veículos, com uma taxa de nacionalização superior a 90%, trazendo benefícios sistêmicos para a economia brasileira (crescimento no número de empregos, maiores investimentos para as indústrias de base e de autopeças, fortalecimento do comércio de veículos, etc.)³⁷².

Além da Instrução 113 da SUMOC, o governo concedeu incentivos fiscais e creditícios para que novas indústrias fossem instaladas no país³⁷³.

Entretanto, o acelerado desenvolvimento econômico da gestão de Juscelino resultou num agravamento das pressões inflacionárias e do desequilíbrio entre as regiões do país, bem como num “descontrole governamental sobre os gastos públicos e as contas externas”³⁷⁴.

Ademais, a questão do financiamento do Plano de Metas tornou-se um problema para o governo. Na ausência de um sistema financeiro apto a captar poupanças para os investimentos e sendo difícil um aumento da carga tributária ou um arrocho nos salários, optou-se pelo financiamento inflacionário. A baixa nos preços das *commodities* impediu que as exportações servissem para equilibrar os financiamentos. Dessa forma, o setor público, principal agente na execução do Plano, acabou sendo muito pressionado.

De qualquer forma, apesar dos problemas decorrentes do processo desencadeado pelo Plano de Metas, em 1961, conforme pontua Bresser Pereira, nesse momento o desenvolvimento brasileiro “já se teria tornado automático, necessário e independente”³⁷⁵.

Assim, entre 1940 e 1961, deu-se continuidade à Revolução Industrial Brasileira iniciada na década de 1930. Rezende Filho destaca que o Plano de Metas foi “a complementação do processo de industrialização iniciado durante o Estado Novo, que acabou concretizando a auto-suficiência em bens de consumo não duráveis”³⁷⁶. Nesse período: o PIB do Brasil cresceu 232% e a renda per capita teve um aumento de 86%; verificou-se uma forte industrialização diretamente ligada à substituição de importações; surgiu uma nova classe de empresários industriais, com espírito empreendedor, com possibilidades de gerir os investimentos e com disposição a correr os riscos inerentes à atividade econômica; presenciou-se uma crescente participação governamental no produto e no investimento nacional, no que, aliás, o Brasil seguiu a tendência das nações desenvolvidas³⁷⁷, embora entre nós o aumento da carga tributária não tenha sido suficiente para equilibrar os gastos

³⁷² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983..., p. 44 e 48-49.

³⁷³ MENDONÇA, Marina Gusmão de; PIRES, Marcos Cordeiro, op. cit., p. 274.

³⁷⁴ Idem, p. 274 e 278.

³⁷⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983..., p. 51.

³⁷⁶ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, op. cit., p. 86.

³⁷⁷ “Nos Estados Unidos, a participação das despesas públicas no produto nacional bruto era de 2,5% em 1880, subiu para 19,8% em 1957; na França era de 14% em 1913, passou para 32,3% em 1957; na Inglaterra era 8,9% em 1890, passou para 36, 6% em 1955” (PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983..., p. 57).

governamentais; a inflação manteve-se como uma constante no processo de desenvolvimento do país³⁷⁸, chegando, na década de 1960, a uma média superior a 50%; houve um aumento na urbanização do país; observou-se uma manutenção da distribuição desequilibrada da renda entre as regiões do país; os salários aumentaram³⁷⁹.

3.1.3.4 De 1961 a 1964

Durante o curto governo de Jânio Quadros teve início a desestruturação do modelo substitutivo de importações³⁸⁰, em virtude do esgotamento das oportunidades de substituição. Juntamente com isso, verificou-se um processo de concentração de renda que trouxe dificuldades para um crescimento do mercado de bens de consumo capaz de manter elevada a demanda agregada³⁸¹.

No governo de João Goulart, durante o período parlamentarista, que durou de setembro de 1961 até janeiro de 1963, verificou-se uma política econômica indefinida que agravou o descontrole monetário-financeiro que vinha desde a renúncia de Jânio Quadros. Esse descontrole fortaleceu a ideia de que o Brasil “necessitava de um presidente com plenos poderes para governá-lo”. Concomitantemente, a esquerda exercia forte pressão sobre o governo para que as *Reformas de Base* fossem realizadas, mesmo que contrariando preceitos institucionais³⁸²⁻³⁸³.

No ano de 1962, “os déficits das empresas estatais de transporte e energia forçaram a emissão primária de moeda, que foi acelerada também pela concessão de um 13º salário aos trabalhadores urbanos em setembro” e “a inflação mensal oscilou entre 5 e 7%”. Agravavam-se os problemas com o balanço de pagamentos. Nos meses de agosto e setembro houve uma

³⁷⁸ Em virtude da constância do processo inflacionário, surgiu o debate entre monetaristas e estruturalistas. Estes diziam que a inflação era um fenômeno natural do processo de desenvolvimento, sem, contudo, chegar ao extremo de dizer que é uma condição desse processo; aqueles diziam que a inflação não era natural ao desenvolvimento e devia ser eliminada. (PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983...*, p. 58-60).

³⁷⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983...*, p. 52-64.

³⁸⁰ MENDONÇA, Marina Gusmão de; PIRES, Marcos Cordeiro, op. cit., p. 286-291.

³⁸¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983...*, p. 194.

³⁸² REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p. 107.

³⁸³ A esquerda dizia que as reformas deviam ser feitas “na ordem ou na marra”. Leonel Brizola, por exemplo, defendia publicamente o rompimento com a ordem institucional: “Ou o poder de decidir para reformar será exercido por homens públicos representativos, por meio do processo democrático, ou o povo irromperá pelo caminho da insurreição, caminho que também é um direito quando o povo não tem outra alternativa de libertar-se”. (Leonel Brizola *apud* REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p. 112).

onda de greves e distúrbios, que serviram de pretexto para Goulart exigir mais poderes para si³⁸⁴.

Diante das aspirações de Goulart e do suporte que recebia da esquerda, a direita passou a se opor ferrenhamente ao governo. O aumento da oposição obrigou Goulart a se aproximar cada vez mais da esquerda, tornando-se refém desta. Com a vitória do presidencialismo no plebiscito de janeiro de 1963, o cenário político brasileiro que já apresentava forte polarização, tendeu ainda mais à radicalização³⁸⁵.

Como presidente do Brasil, Goulart viu-se como responsável pela implementação das Reformas de Base. Dentre as reformas estavam: a reforma agrária, a distribuição dos benefícios do crescimento econômico, a alfabetização em massa, a concessão de voto aos analfabetos e de direitos políticos a recrutas e suboficiais das Forças Armadas³⁸⁶.

Para sanear os problemas econômicos, João Goulart nomeou Celso Furtado para o Ministério do Planejamento. Furtado identificou como causa da inflação brasileira o excesso de demanda causado por dispêndio público, e elaborou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (colocado em prática ainda em janeiro de 1963), que previa o controle da expansão do crédito destinado à iniciativa privada e fixava metas decrescentes para a inflação e para a redução dos gastos públicos. O Plano tinha por escopo estabilizar a economia para permitir uma posterior retomada do desenvolvimento³⁸⁷.

O Plano Trienal não conseguiu cumprir as metas que previa e foi abandonado em junho de 1963. Os problemas econômicos se agravaram e João Goulart, que tentou durante muito tempo manter uma postura mais centrista, ao se ver isolado diante de uma forte oposição por parte da direita, rende-se, em 1964, às propostas da esquerda. Essa escolha de Goulart culminou no Golpe Militar do dia 31 de março de 1964³⁸⁸.

Para Marina Mendonça e Marcos Pires, o golpe de 1964 significou “a vitória definitiva do modelo de desenvolvimento associado e dependente, cuja implantação fora iniciada no governo JK”³⁸⁹.

³⁸⁴ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p. 108-109.

³⁸⁵ Idem, p. 107-109.

³⁸⁶ Ibidem, p. 109-110.

³⁸⁷ Idem, p. 110.

³⁸⁸ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p. 111-114.

³⁸⁹ MENDONÇA, Marina Gusmão de; PIRES, Marcos Cordeiro, op. cit. 296.

3.1.3.5 O desenvolvimento durante o período ditatorial

Em 15 de abril de 1964, o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco assume a presidência. A nova administração tinha por objetivos recuperar a confiança dos credores internacionais e combater a inflação “que sinalizava um índice de 140% para 1964”, de modo a permitir a retomada do crescimento econômico. Para tanto, elaborou-se o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que previa cortes drásticos nos gastos públicos (principalmente no que diz respeito aos programas de investimento e às despesas de custeio) e majoração das tarifas dos serviços públicos (v.g. transportes e energia elétrica). Não obstante, “o governo promoveu uma total reformulação do sistema tributário, dificultando a evasão fiscal, aumentando as alíquotas dos impostos e centralizando a máquina arrecadadora nas mãos do governo federal”³⁹⁰.

As medidas tomadas por Castelo Branco surtiram efeito. O déficit público que tinha sido de 4,2% em 1963 caiu para 3,2% em 1964 e chegou a 1,1% em 1965, o que provocou uma desaceleração na emissão primária de moeda. Entretanto, a estabilização promovida pelo PAEG trouxe consigo um declínio no índice geral do salário mínimo e grandes dificuldades para o setor produtivo, principalmente nos setores em que predominavam pequenas e médias empresas, o que implicou um processo de concentração, por meios de fusões, e a incorporação de empresas de médio porte pelo capital externo, que acabou sendo o principal beneficiário do PAEG³⁹¹. Em virtude dessa postura, o governo de Castelo Branco é considerado por Bresser Pereira como sendo “imobilista e antiindustrializante”, pois priorizou a estabilização monetária e o combate à inflação, sacrificando o desenvolvimento³⁹².

Durante o governo de Costa e Silva (1967-1969), as esperanças na redemocratização foram dissipadas, levando até mesmo líderes que apoiaram o golpe, como é o caso de Carlos Lacerda, a romper com o governo. O Congresso Nacional chegou a ser colocado em recesso por dez meses e 93 parlamentares tiveram seus mandatos cassados³⁹³.

A política econômica de Costa e Silva foi realizada pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED). Quando em 1968 o PED passou a ser aplicado de forma integral, começaram a ser verificados bons resultados, tais como o crescimento do PIB em 9,3% e uma expansão industrial de 15,5%. Em 1969, o crescimento do PIB manteve-se na faixa dos 9% e

³⁹⁰ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p. 116-119.

³⁹¹ Idem, p. 119-123.

³⁹² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983..., p. 165.

³⁹³ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p. 125.

a produção industrial cresceu 11%. As minidesvalorizações cambiais periódicas adotadas a partir de 1968 atraíram investimentos estrangeiros e facilitaram a obtenção de empréstimos no exterior. Ademais, o PED, por meio de uma política de crédito, fomentou o consumo interno de bens duráveis (v.g. eletrodomésticos e automóveis)³⁹⁴.

Embora, a partir de 1969, o modelo de desenvolvimento da administração Costa e Silva tenha passado a se basear na atuação estatal combinada com empresas multinacionais e com o grande capital nacional, não se pode esquecer que a classe média tinha grande importância para o governo. Como nesse momento não havia participação política direta, “o governo procurou legitimar-se frente à classe média tornando-a coadjuvante do desenvolvimento”, estimulando o seu poder de consumo pela melhoria da remuneração e da facilitação do acesso ao crédito, dando incentivos para que a classe se tornasse investidora³⁹⁵.

O período que vai de 1969 a 1985 compreende o chamado *Projeto Brasil-Potência* e dentro desse intervalo de tempo, verificou-se, entre 1969 e 1973, o “Milagre Econômico Brasileiro”.

Segundo Rezende Filho, o Projeto Brasil-Potência, “reproduzia os objetivos da administração Kubitschek, com ênfase no crescimento do setor industrial produtor de bens de consumo duráveis, visando à modernização do país e sua inclusão no sistema capitalista mundial na qualidade de parceiro privilegiado”. Para tanto, deu-se seguimento ao modelo de desenvolvimento iniciado na gestão Costa e Silva, que visava sincronizar a atuação do Estado, das empresas multinacionais e do grande capital nacional. Ao Estado cabia o investimento em infraestrutura e a atuação monopolista em setores tidos como “estratégicos”; às multinacionais “cabia a função de impulsionar o desenvolvimento, ampliando a capacidade produtiva já instalada, ocupando nichos de mercado que naturalmente se abririam e operando a modernização do país via transferência de tecnologia”, sendo que o aporte de capital dessas empresas seria favorecido por incentivos fiscais; ao grande capital nacional cabia associar-se às multinacionais na exploração de recursos minerais e ocupar espaços de produção e distribuição destinados ao mercado interno³⁹⁶.

O período do “milagre” correspondeu à quase totalidade do governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). Nesse período a economia brasileira foi beneficiada pelo crescimento do comércio e dos fluxos financeiros internacionais e também pela existência de uma base industrial que vinha desde Kubitschek. O legado estrutural do Plano de Metas

³⁹⁴ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p. 127-128.

³⁹⁵ Idem, p. 126-129.

³⁹⁶ Ibidem, p. 133-134.

permitiu um novo ciclo expansivo da indústria, especialmente dos setores produtores de bens duráveis³⁹⁷.

Criou-se o *I Plano Nacional de Desenvolvimento*, que propôs e cumpriu as metas de crescimento para o país³⁹⁸. Assim, entre 1969 e 1973, o PIB nacional cresceu a uma taxa média de 10,9% ao ano. Entretanto, o crescimento não foi autossustentado, pois não promoveu uma ampliação real do mercado interno, não aumentou a capacidade de poupança nacional e também porque para cada ponto percentual de crescimento do PIB verificou-se um aumento de mais de 2% no valor das importações, as quais cresceram a uma taxa anual de 24% no período³⁹⁹. Ademais, o crescimento do período veio acompanhado de um aumento da concentração de renda⁴⁰⁰ e de uma deterioração de indicadores sociais. Essa disparidade entre crescimento econômico e indicadores sociais é utilizada como um exemplo histórico da diferença entre crescimento e desenvolvimento⁴⁰¹.

Não obstante, outras distorções foram observadas no período 1969-1973: a) a concentração de renda ocorreu tanto em nível pessoal como regional, sendo que a Região Sudeste, tal como ocorria desde 1950, continuou sendo a mais beneficiada, concentrando as oportunidades de emprego da indústria e também o setor de serviços; b) o Estado tornou-se o principal agente econômico do país: “na área bancária comercial, ele passou a responder por 50% dos depósitos e dos empréstimos”; por meio do BNDE e outros bancos oficiais, “praticamente monopolizou os recursos destinados a investimentos fixos”; chegou, por exemplo, a exercer um controle de 80% na capacidade de geração de energia elétrica do país e de 72% dos ativos da indústria siderúrgica; foram criadas 231 empresas públicas federais e estaduais; o Estado tornou-se o maior empregador do país, abrangendo 8,5% da população economicamente ativa e 19,4% do emprego urbano assalariado. A hipertrofia estatal no setor produtivo acabou prejudicando grandes projetos sociais como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) e o Plano Nacional de Saúde⁴⁰². Além disso, o papel primordial

³⁹⁷ LACERDA, Antônio Corrêa de; et al. *Economia brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 113.

³⁹⁸ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p. 138.

³⁹⁹ Idem, p. 135.

⁴⁰⁰ “Este processo de concentração de renda garantiu a manutenção do mercado em níveis elevados para as indústrias dinâmicas, tecnologicamente de ponta”. (PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983...*, p. 202)

⁴⁰¹ LACERDA, Antônio Corrêa de; et al., op. cit. 115.

⁴⁰² “O Mobral, que se propunha eliminar o analfabetismo presente entre quase 50% da população brasileira adulta, apesar da grande publicidade oficial que recebeu, teve sua modesta realização de 11% contestada, na prática, por outro órgão governamental, o IBGE. O Plano Nacional de Saúde, que visava erradicar todas as doenças típicas do subdesenvolvimento, por meio de campanhas de vacinação em massa e da construção de uma rede de postos de saúde abrangendo todo território nacional, permaneceu em grande parte como intenção, acabando por transformar-se em apêndice da Previdência Social, onerando-a em demasia.” (REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p. 145-146).

exercido pelo Estado foi aos poucos excedendo sua capacidade de investimento, tornando o projeto de desenvolvimento dependente de recursos internos e externos⁴⁰³. “O endividamento externo líquido passou de US\$ 3,1 bilhões, em 1967, para US\$ 6,2 bilhões em 1973”⁴⁰⁴.

O governo de Ernesto Geisel (1974-1979) coincidiu com um processo de desaceleração econômica, que culminou na recessão de 1981, e com uma tendência de crescimento da inflação. Entre 1974 e 1981, o PIB caiu para uma média de 5,4% e a taxa de inflação atinge uma média de 60%⁴⁰⁵.

A desaceleração da economia trouxe para o governo de Geisel o desafio de dar continuidade ao crescimento econômico, principal fonte de legitimidade do regime militar. Na tentativa de superar esse desafio, foi elaborado, em 1975, o *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (II PND), que trazia o objetivo de eliminar os “estrangulamentos estruturais” da economia brasileira⁴⁰⁶.

O II PND priorizava e objetivava, para o período 1975-1979, o seguinte:

- a) indústria de bens de capital (máquinas, equipamentos pesados, eletrônica pesada);
- b) produção de insumos básicos (aço, fertilizantes, celulose, alumínio, petroquímica); c) mineração (ferro, bauxita); d) expansão da capacidade energética (hidrelétricas de Itaipu, Sobradinho, Tucuruí); tudo concomitante com um crescimento anual do PIB da ordem de 10%⁴⁰⁷.

Além disso, o II PND visava superar as disparidades regionais do país. Dessa forma, implantou “‘projetos prioritários’ nas regiões Sul, Nordeste e Norte (III Polo Petroquímico, Albrás, Alunorte, Mineração Amazônia)” e criou “projetos especiais” como a Polonordeste e Poliamazônia⁴⁰⁸.

Esse macroprojeto foi financiado por meio de endividamento externo⁴⁰⁹. A dívida federal interna foi multiplicada por 2,4 e a dívida externa líquida foi elevada em 513%⁴¹⁰. De certa forma, o endividamento externo e a possibilidade de aumento dos déficits comerciais foram riscos assumidos pelo II PND, como forma de superar a crise e o subdesenvolvimento⁴¹¹. Ocorre que o grande endividamento e um elevado déficit comercial acabaram neutralizando, ao menos temporariamente, os efeitos positivos das mudanças

⁴⁰³ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p. 140 e 144-146.

⁴⁰⁴ LACERDA, Antônio Corrêa de; et al., op. cit., p. 114.

⁴⁰⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983..., p. 218 e 225.

⁴⁰⁶ LACERDA, Antônio Corrêa de; et al., op. cit., p. 121.

⁴⁰⁷ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, op. cit., p. 149.

⁴⁰⁸ Idem, p. 149.

⁴⁰⁹ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, op. cit., p. 150.

⁴¹⁰ Idem, p. 147.

⁴¹¹ LACERDA, Antônio Corrêa de; et al., op. cit., p. 122.

estruturais e do crescimento econômico, o que implicou o abandono do II PND em 1977⁴¹².

Ademais, outro fator explica o abandono do II PND: ele deu continuidade, ainda que em menor proporção, ao agigantamento do Estado promovido pelo governo Médici, o que desencadeou forte oposição da imprensa mais conservadora (v.g. revista *Visão* e jornal *O Estado de São Paulo*), que via nesse processo uma estatização da economia. A reação da imprensa logo recebeu o apoio do grande empresariado nacional, que passou, paulatinamente, a se opor não só ao II PND, mas também ao regime militar⁴¹³⁻⁴¹⁴.

Já o governo de João Baptista Figueiredo (1979-1985) tinha por principal função completar a abertura política “lenta, gradual e segura” – também chamada de processo de “redemocratização” – iniciada pelo governo Geisel com a extinção, em 31 de dezembro de 1978, do AI-5. Se até meados da década de 1970 subsistiam, além do bom desempenho da economia, outras formas de legitimação do regime militar, tal como a repressão da atividade guerrilheira no país, quando, por exemplo, esta é eliminada, obrigando a esquerda a levantar a bandeira da democracia, levando alguns setores da sociedade a parar de temer a subversão socialista, a legitimidade da administração dos militares foi cada vez mais sendo reduzida ao fator econômico. Assim, o período de transição para a democracia buscava novamente se legitimar pelo bom desempenho da economia. Criou-se então, sob a orientação de Delfim Neto, Ministro do Planejamento, o *III Plano Nacional de Desenvolvimento* (1980-1985).⁴¹⁵

O III PND não estabelecia “metas numéricas”, apenas contemplava diretrizes gerais, tais como: a manutenção do crescimento econômico, melhora na distribuição de renda, redução das desigualdades regionais, redução da dívida externa e controle da inflação⁴¹⁶.

No entanto, o governo Figueiredo herdou uma situação econômica bastante complicada, que foi aos poucos se agravando. O endividamento, por exemplo, transformou-se, desde 1979, em uma “bola de neve incontrolável” que viria a ser o principal entrave ao desenvolvimento do país. A partir de 1981, “o Brasil se endividava quase exclusivamente para pagar juros”. Além disso, a inflação aumentou significativamente, chegando já ao final de 1979 a 77,2%⁴¹⁷. Em 1981, o PIB sofreu decréscimo de 1,6%. Em 1982, a economia brasileira estagnou. Já em 1983, a inflação chegou a 211% e embora os salários a ela estivessem indexados, perdiam seu valor mais rapidamente do que em períodos anteriores. Desde então,

⁴¹² Cf. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983...*, p. 228-233.

⁴¹³ LACERDA, Antônio Corrêa de; et. al., op. cit., p. 124-125.

⁴¹⁴ O rompimento da burguesia com o regime militar foi tardio em relação aos demais setores da sociedade. (Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983...*, p. 257)

⁴¹⁵ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, op. cit., p. 147, 153 e 156. E também PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983...*, p. 257-261.

⁴¹⁶ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, op. cit., p. 156.

⁴¹⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983...*, p. 231-233 e 241.

houve também um grande crescimento da dívida interna, uma inibição do consumo e uma crescente “especulação financeira”. Assim, conforme observou Rezende Filho, “a base de sustentação do regime entra em processo de deterioração”, o que foi decisivo para a redemocratização⁴¹⁸.

3.1.3.6 De 1930 à Nova República

Na chegada à Nova República, a situação do Brasil pode ser interpretada de diversas maneiras, conforme o entendimento que se dê ao subdesenvolvimento: se o subdesenvolvimento for visto como baixa renda per capita em relação a outros países, então o Brasil chegou até aí como um país subdesenvolvido ou em estágio intermediário de subdesenvolvimento; se for sinônimo de pobreza, algumas regiões do país eram subdesenvolvidas e outras desenvolvidas; se for compreendido como incapacidade de integrar a maior parte da população ao mercado e de evitar o subemprego, a subnutrição e a marginalização, o país era subdesenvolvido; se entendido como sinônimo de dependência tecnológica e cultural, o país ainda seria subdesenvolvido, embora tendendo a abandonar essa situação. Por ter entrado no caminho da superação da dependência tecnológica e cultural, Bresser Pereira observa que dizer que “o Brasil é um país periférico” é uma afirmação apenas parcialmente verdadeira, pois o país “deixou de ser mero absorvedor de cultura estrangeira e reprodutor dos padrões de consumo centrais, para começar a gerar ciência crítica e tecnologia própria”. Diante dessas possibilidades interpretativas, Bresser Pereira sugeriu que o Brasil fosse caracterizado como um país “subdesenvolvido industrializado”⁴¹⁹.

Apesar da complicada situação econômica, o Brasil chegava à Nova República com um significativo mercado interno e, em relação ao PIB, como a oitava economia do mundo, embora com uma participação não correspondente no comércio internacional⁴²⁰.

⁴¹⁸ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, *ob.cit.*, p. 158-165.

⁴¹⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983...*, p. 278-279.

⁴²⁰ *Idem*, p. 280.

3.1.3.7 Nova República

O governo de José Sarney (1985-1990) tinha por missão concluir a plena democratização do país e, para esse intento, buscou legitimar-se, essencialmente, pelo combate à inflação. No entanto, as tentativas de debelar a inflação – Planos Cruzado, Bresser e Verão – não foram exitosas e acabaram agravando ainda mais a situação econômica do Brasil⁴²¹.

Durante a gestão de Fernando Collor de Mello (1990-1992), criou-se o *Plano Collor*, que visava promover uma deflação, abrir o mercado brasileiro por meio de uma liberação das importações e privatizar empresas estatais. Apesar de pretender uma modernização do país, o Plano Collor não previu os custos sociais desse processo, principalmente no que diz respeito ao mercado de trabalho⁴²².

Embora ao longo de 1990, tenha se verificado uma queda nas taxas de inflação, em 1991 ela tornaria a crescer devido ao descontrole governamental sobre o déficit público. E já ao final de 1990 verificou-se um crescente desemprego, mas que de certa forma foi mascarado pelo crescimento da economia informal⁴²³.

Após o impeachment de Collor, assumiu o governo Itamar Franco, tendo por principal desafio promover a estabilização da economia. A estabilização começou a ser viabilizada a partir de 1993, quando o ministro da Economia, Fernando Henrique Cardoso, implantou o *Plano Real*, também conhecido por *Plano de Estabilização Econômica*.

O Plano Real foi implementado em três etapas: a) a fase 1 teve início em 14 de junho de 1993, com o *Programa de Ação Imediata* (PAI), pelo qual foram diagnosticadas necessidades e implementadas medidas para atendê-las, com vistas a promover uma reforma no setor público e equilibrar as finanças públicas (v.g. redução de gastos da União, busca por uma maior eficiência do setor público, aperfeiçoamento do programa de privatização, etc.); b) a fase 2, implementada em 27 de maio de 1994, trouxe a URV, que serviu como mecanismo para facilitar a introdução de uma nova moeda; c) na fase 3, em 1º de julho de 1994, instituiu-se a nova moeda, o *Real*. Pelo seu êxito, o Plano Real tem sido considerado “um dos mais bem-sucedidos programas de estabilização da história do Brasil”⁴²⁴⁻⁴²⁵.

⁴²¹ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p.166 e 171.

⁴²² Idem, p. 184-185.

⁴²³ Ibidem, p. 187.

⁴²⁴ LACERDA, Antônio Corrêa de; et al., op. cit., p. 205-212.

⁴²⁵ Uma análise bastante didática sobre o Plano Real pode ser encontrada na cartilha *A nova moeda: perguntas e*

Pouco tempo depois da entrada em vigor do Plano Real, em 1994, o PIB cresceu 5,67%, a indústria teve uma expansão de 7%, a agropecuária cresceu 7,6% e o setor de serviços 4%. Segundo dados do IBGE, entre junho de 1994 e março de 1995, a produção industrial cresceu 15,5%, sendo que os bens duráveis expandiram-se 29,7% e os bens de capital 27,2%. Ademais, a queda da inflação promovida pela nova moeda, somada a um incremento da massa salarial e do nível de emprego, trouxe um aumento significativo no poder de compra da população⁴²⁶.

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Plano Real não sofreu alterações básicas, mantendo-se eficiente na manutenção da inflação e o PIB cresceu a uma média de 2,3% ao ano⁴²⁷. Além disso, a economia brasileira aprofundou suas relações com uma economia cada vez mais internacionalizada⁴²⁸.

Entretanto, apesar da estabilidade econômica e do crescimento econômico, a inserção do Brasil na economia mundial forçou as empresas nacionais a adotarem processos mais racionais (produtivos e/ou administrativos) que trouxessem um incremento na produtividade, de modo a torná-las mais competitivas, o que desencadeou, em certos setores da economia, a substituição de trabalhadores pelo binômio informática-robótica, tornando o desemprego um problema estrutural e fazendo com que, em 1997, a economia informal atingisse o índice de 57,7% do total da força de trabalho do país. Verificou-se também uma “progressiva desnacionalização da economia brasileira, particularmente no setor industrial”⁴²⁹ e uma tendência a uma cada vez maior “dependência do ingresso de capital externo para zerar os déficits do balanço de pagamento”⁴³⁰.

Apesar dos problemas da gestão de Fernando Henrique Cardoso, não se pode negar que ela legou ao governo de Luís Inácio Lula da Silva uma estabilidade econômica que permitiria o bom desempenho da economia nos anos posteriores.

Convém salientar que ainda faltam análises mais detalhadas sobre o período em que Lula esteve na presidência do Brasil. Por essa razão, limitar-se-á aqui, tal como fora feito com

repostas, publicada em 1994 pelo SEBRAE. Ver também: FILGUEIRAS, L. História do Plano Real. São Paulo: Boitempo, 2003.

⁴²⁶ LACERDA, Antônio Corrêa de; et. al., op. cit., p. 212.

⁴²⁷ MÉDIA de PIB de Lula chega a 3,6% e supera era FHC. O Globo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2007/09/17/297753314.asp>> Acesso em 04 mar. 2011.

⁴²⁸ REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p. 191-192.

⁴²⁹ “No setor de fabricação de material elétrico, por exemplo, a participação das quatro empresas líderes (todas controladas pelo capital externo) subiu de 21% do total da receita operacional do setor para 86% entre 1979 e 1995. No mesmo período, no setor de alimentos e bebidas, a fatia do capital estrangeiro subiu de 16% para 29%, quase dobrando; na área de alimentos congelados, de 43% para 81%, repetindo a performance; e no de máquinas e equipamentos, de 40% para 62%” (REZENDE FILHO, Cyro de Barros, ob.cit., p. 193).

⁴³⁰ Idem, p. 191-194.

os períodos anteriores, a apresentação das características gerais do governo de Lula no tocante ao desenvolvimento.

No primeiro governo Lula (2003-2006), o PIB cresceu respectivamente 0,5%, 4,9%, 2,3% e 3%, dentro de uma conjuntura em que a economia mundial crescia quase o dobro dessas taxas e os países emergentes, cerca de três vezes mais. A constatação da disparidade do crescimento brasileiro em relação a outras economias em desenvolvimento talvez explique a revisão metodológica das contas nacionais feita pelo governo, de modo a alterar “o peso e a composição de indicadores básicos da economia”, o que implicou um aumento das taxas de crescimento. Pelos dados revistos, o crescimento do PIB, respectivamente, ficou assim: 1,1%, 5,7%, 3,2% e 4%. A mudança metodológica permitiu também uma “diminuição do peso da dívida pública e da carga tributária em relação ao PIB”⁴³¹.

Já no segundo mandato, impulsionado pela conjuntura econômica externa favorável, a economia brasileira obteve um bom desempenho, principalmente na exportação de commodities (nesse sentido, vale destacar a alta demanda chinesa por matérias-primas). Assim, o crescimento do PIB durante o segundo governo Lula foi de 6,1% em 2006, chegando a aproximadamente 7,5% em 2010⁴³². Segundo o IBGE, o PIB brasileiro atingiu a quantia de R\$ 3,675 trilhões, o que implicou um aumento do PIB per capita para R\$ 19.016⁴³³.

Entretanto, a carga tributária continuou aumentando: “no período completo, ela foi de 32,5% do PIB, em 2003, segundo os novos critérios do IBGE, para 35% do PIB em 2009”⁴³⁴. Em 2009, o Brasil subiu para a 14ª posição entre os países com a maior carga tributária⁴³⁵. Em 2010, segundo estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), a carga tributária correspondeu a 35,04% do PIB⁴³⁶. Segundo o Fundo Monetário Nacional (FMI), apesar do aumento da arrecadação, o país continua gastando mais do que tem. Para 2010, o FMI projetou um gasto público de 38% do PIB, deixando o Brasil, entre os países emergentes,

⁴³¹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma avaliação do governo Lula: a área econômica. Revista Espaço Acadêmico, nº 113, Outubro de 2010, p. 40-41. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/11273/6144>> Acesso em 02 mar. 2011.

⁴³² Idem, p. 41-42

⁴³³ IBGE. Em 2010, PIB varia 7,5% e fica em R\$ 3,675 trilhões. 03 de mar. 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1830&id_pagina=1> Acesso em 07 mar. 2011.

⁴³⁴ ALMEIDA, Paulo Roberto de, op. cit., p. 41.

⁴³⁵ IBPT. Brasil sobe no ranking mundial dos países com maior carga tributária. Disponível em: <http://www.ibpt.com.br/img/_publicacao/13891/189.pdf> Acesso em 06 mar. 2011.

⁴³⁶ IBPT. Carga tributária brasileira mantém ritmo significativo de crescimento. Disponível em: <http://www.ibpt.com.br/img/_publicacao/13913/191.pdf> Acesso em 02 mar. 2011.

atrás somente da Rússia no quesito⁴³⁷.

Ademais, Lula deixou a presidência com uma dívida bruta de 64% do PIB, a maior dos últimos dez anos, decorrente, basicamente, do endividamento interno, pois o externo limita-se a 3,4% do PIB⁴³⁸. Daí dizer Paulo Roberto de Almeida que a inflação manteve-se estável graças à atitude responsável do Banco Central que contrabalançou o “comportamento fiscalmente irresponsável do governo”. Apesar do aumento na arrecadação, observa Almeida que houve “um retorno pífio em termos de investimento produtivo, e uma administração de despesas altamente deformada do ponto de vista da eficiência alocativa do orçamento público”⁴³⁹.

No que tange à produção agrícola, vale destacar que entre 2003 e 2010 a área plantada cresceu de 57.616.177 (ha) em para 67.181.336 (ha) e a área colhida foi de 56.847.124 (ha) para 63.980.726 (ha)⁴⁴⁰.

No geral, o governo Lula se beneficiou da demanda externa e da expansão da economia mundial. No entanto, cresceu menos que outros países emergentes, o que é explicado pelo:

Tradicional estrangulamento macro e microeconômico do Brasil, representado pela insuficiência de investimentos e de infra-estrutura⁴⁴¹ e pelo chamado “custo-Brasil” – a enorme carga tributária, o custo do capital e as dificuldades burocráticas que penalizam as atividades produtivas de maneira geral e a indústria de manufaturados em particular⁴⁴².

Para resolver os problemas referentes à infraestrutura, o governo lançou, em janeiro de 2007, o *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC). Segundo o *website* oficial do PAC, o programa “é um novo conceito de investimento em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais

⁴³⁷ ARRECADAÇÃO aumenta, mas país ainda gasta mais do que tem. Veja.com. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/brasil-e-o-que-mais-arrecada-entre-os-paises-emergentes>> Acesso em 06 mar. 2011.

⁴³⁸ Lula deixará para o seu sucessor dívida bruta de 64% do PIB, a maior dos últimos dez anos. 15 de maio 2010. O Globo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/05/15/lula-deixara-para-seu-sucessor-divida-bruta-de-64-do-pib-maior-dos-ultimos-dez-anos-916593616.asp>> Acesso em 24 fev. 2011.

⁴³⁹ ALMEIDA, Paulo Roberto de, op. cit., p. 41.

⁴⁴⁰ IBGE. Levantamento sistemático da produção agrícola: pesquisa mensal de previsão e acompanhamento das safras agrícolas no ano civil - 2001-2010, Janeiro de 2011, p. 02-03. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/lspa/lspa_201101.pdf> Acesso 03 mar. 2011.

⁴⁴¹ Já em julho de 2005, um estudo elaborado por Ernesto Borges para a *Revista Conjuntura Econômica*, chamava a atenção para risco de o Brasil ter um “apagão logístico” em virtude da falta de investimentos em infraestrutura (Cf. BORGES, Ernesto. Logística: um setor à beira do colapso. *Conjuntura Econômica*, julho de 2005, vol. 59, n° 07, p. 24-32). Esses problemas, ao menos numa análise preliminar, parecem não terem sido resolvidos pelos ambiciosos Programas de “Aceleração do Crescimento” (PAC I e PAC II).

⁴⁴² ALMEIDA, Paulo Roberto de, op. cit., p. 43.

para todas as regiões do país”. Além de investimentos, o PAC prevê medidas institucionais e econômicas que promovam a inclusão social e uma melhor distribuição de renda, que estimulem o crédito e o financiamento, que tornem a economia brasileira mais atraente a investimentos, etc⁴⁴³.

As ações do PAC apresentam três eixos: a) infraestrutura logística; b) infraestrutura social e urbana; c) infraestrutura energética. Convém destacar que as obras do PAC foram executadas num ritmo bastante lento até o final de 2009. Em 2010, ano eleitoral, houve uma “aceleração no programa de aceleração”, visto que o governo dobrou os investimentos do PAC⁴⁴⁴. Apesar da aceleração, até junho de 2010 somente metade das obras do PAC haviam sido concluídas. No eixo de infraestrutura logística, cerca de um terço das ações programadas para o período 2007-2010 não foram finalizadas; no eixo de infraestrutura social e urbana, somente 21% das ações foram concluídas (só 27% das obras de habitação e saneamento foram concluídas); no eixo de infraestrutura energética, apenas 30% das obras estavam prontas⁴⁴⁵⁻⁴⁴⁶.

⁴⁴³ PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/>> Acesso em 19 jan. 2011.

⁴⁴⁴ Cf. GOVERNO dobra investimentos em obras do PAC no ano eleitoral. 03 mar. 2010. Contas Abertas. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=49>> Acesso em 11 nov. 2010.

⁴⁴⁵ GOVERNO conclui menos da metade das ações do PAC previstas até 2010. 02 jun. 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2010/06/02/governo-conclui-461-das-acoes-do-pac-menos-da-metade-prevista-para-o-periodo-2007-2010.jhtm>> Acesso em 11 nov. 2010. Ver também: MAIOR parte das obras de habitação e saneamento do PAC está em fase de execução. 02 jun. 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2010/06/02/maior-parte-das-obras-de-habitacao-e-saneamento-do-pac-esta-em-fase-de-execucao.jhtm>> Acesso em 11 nov. 2010.

⁴⁴⁶ É interessante analisar o fenômeno da “aceleração” do PAC à luz das instituições do Estado de Direito que informam a democracia. Em 2009, o audacioso plano foi alvo de muitas críticas, principalmente no que tange ao uso inadequado de recursos públicos, fraudes em licitações e constatação de obras superfaturadas. As críticas partiram de diversos segmentos da sociedade. No entanto, um aspecto importante para o caso foi a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), que chegou a embargar diversas obras do PAC. Diante do papel fiscalizador exercido pelo TCU, reagiu o presidente Lula dizendo que os órgãos fiscalizadores atrapalham o desenvolvimento do país, chegando inclusive a questionar a legitimidade do TCU para embargar obras irregulares: “Com que direito alguém para uma obra por nove meses?”. Lula disse ainda que o TCU tinha uma “mentalidade persecutória” e que obstava, por meio de “regrinhas completamente imbecis”, a atuação do governo na promoção do bem da coletividade (Cf. ÓRGÃOS que fiscalizam obras travam o Brasil, diz Lula. 24 de outubro de 2009. Estadão.com. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,orgaos-que-fiscalizam-obras-travam-o-brasil-diz-lula,455745,0.htm>> Acesso em 11 nov. 2010. Ver também: LULA recorre a perereca para criticar lentidão de licenças. 1º de maio de 2009. O Globo. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=549531>> Acesso em 11 nov. 2010). Quando em 2010 teve início a temporada de inaugurações das obras do PAC e tendo o Presidente da República feito dessas um meio de propaganda política antecipada da candidata Dilma Rousseff, a quem serviu, amiúde, de cabo eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) acabou condenando o Presidente – algumas vezes, diga-se – por essas condutas. Diante das condenações, Lula disse que não se pode ficar “subordinado ao que um juiz diz”, o que significa dizer que o Presidente *não está sujeito a Lei Eleitoral*. Essa declaração gerou notas de repúdio da Associação dos Magistrados Brasileiros e da Associação de Juízes Federais do Brasil, sendo que ambas enfatizaram que nenhum cidadão tem o “direito de infringir” a Lei Eleitoral, que “todos estão subordinados à legislação brasileira” e que, nas palavras de Gilmar Mendes, o

Em relação ao problema do emprego no país, o governo Lula terminou com uma taxa de desemprego de 6,1%⁴⁴⁷.

Segundo o discurso do governo e de seus apoiadores incondicionais, durante a “era Lula” cerca 21,8 milhões de pessoas saíram da miséria, a renda dos 10% mais pobres teria crescido seis vezes mais que a renda dos 10% mais ricos e aproximadamente 11,7 milhões de empregos formais foram criados⁴⁴⁸ - ⁴⁴⁹. Nessa mesma linha, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) afirmou que entre 2005 e 2008, 18,5 milhões de brasileiros mudaram de classe social, ascendendo da classe baixa para a média e desta para a alta. Ocorre que, para chegar a essa conclusão, o IPEA considerou a renda individual de R\$ 465 ao mês como “classe alta”. Nesses termos, 7 milhões de pessoas ingressaram na classe média e 11,5 milhões de pessoas na classe alta⁴⁵⁰. O conceito de “classe alta” utilizado pelo IPEA sobremaneira contribuiu para a propaganda do “milagre econômico” do governo Lula.

Presidente “deveria ser o primeiro cidadão a defender o cumprimento da Constituição Federal e das decisões judiciais, fazendo valer os princípios da harmonia e da independência dos Poderes”. (Cf. Associação de Juízes critica declarações de Lula sobre Justiça Eleitoral. 09 abr. 2010. Disponível em: <http://www.ajufe.org.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1904:associacao-de-juizes-critica-declaracoes-de-lula-sobre-justica-eleitoral&catid=65:ajufe-na-imprensa> Acesso em 30 out. 2010. Ver também: AMB repudia declarações de Lula sobre Justiça Eleitoral. 09 abr. 2010. Estadão.com. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,amb-repudia-declaracoes-de-lula-sobre-justica-eleitoral,536180,0.htm>> Acesso em 30 out. 2010). Mas há mais um detalhe: em novembro de 2010, a revista *Istoé Dinheiro* revelou que o partido que mais foi beneficiado pelas doações das empreiteiras que atuavam, segundo o TCU, de forma irregular no PAC, foi o Partido dos Trabalhadores, agraciado com a módica quantia de R\$70 milhões. (Cf. Empreiteiras irregulares no PAC doaram R\$ 70 mi ao PT. Istoé Dinheiro. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/41097_EMPREITEIRAS+IRREGULARES+NO+PAC+DOARA+M+R+70+MI+AO+PT> Acesso em 22 jan. 2011). Assim, a um só tempo, no caso acima relatado, evidencia-se o desrespeito a uma série de instituições que sustentam o Estado de Direito e a democracia: a) o Executivo desrespeitou tanto o Poder Judiciário quanto o Poder Legislativo, visto que o TCU é órgão auxiliar deste. Tal desrespeito mostra a dificuldade do governo em aceitar a existência mecanismos de controle externo e, em última instância, a existência de outros poderes aos quais deve se harmonizar; b) a legalidade foi desrespeitada; c) a reação histriônica em torno da atuação do TCU mostrar-se-ia relacionada ao financiamento do partido governista nas eleições de 2010.

⁴⁴⁷ TAXA de desemprego no Brasil chega a 6,1% em janeiro – 24 fev. 2011. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2011/02/24/taxa-de-desemprego-no-brasil-chega-a-61-em-janeiro.jhtm>> Acesso em 28 fev. 2011.

⁴⁴⁸ FREI BETTO. O governo Lula – 19 dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6634> Acesso em 17 jan. 2011.

⁴⁴⁹ Entretanto, pesquisa realizada em parceria com o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) e o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), revelou que ente 2008 e 2010 a economia informal cresceu na mesma proporção do PIB brasileiro, chegando a ser, em 2010, responsável pela movimentação de R\$ 650 bilhões (FGV: economia informal já supera R\$ 650 bi em 2010. EXAME.com. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/brasil/noticias/fgv-economia-informal-ja-supera-r-650-bi-em-2010>> Acesso em 23 fev. 2011).

⁴⁵⁰ EM três anos, 18,5 milhões de brasileiros mudam de classe social, diz Ipea – 05 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=12715>. Ver também: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1366774-9356,00-EM+TRES+ANOS+MILHOES+DE+BRASILEIROS+MUDAM+DE+CLASSE+SOCIAL+DIZ+IPEA.html>. Acesso em 01 de mar. 2011.

3.1.3.8 Direitos sociais e IDH

Ao final da década de 1960 surgiram elementos que caracterizavam o subdesenvolvimento, embora estes não chegassem, por mais paradoxal que isso possa parecer, a influir decisivamente na conceituação de desenvolvimento. Fatores como subalimentação da população, mortalidade infantil, analfabetismo, falta de acesso à energia elétrica, saneamento básico, prestação de serviços médicos inadequados e instituições políticas eram ponderados como variáveis que apenas tangenciavam o debate acadêmico do desenvolvimento: este era sinônimo de industrialização e crescimento econômico. Com o tempo, esses elementos ganharam força, até que, no final da década de 1970, o desenvolvimento passasse a ser visto como um processo que traz mudanças sociais significativas, melhorando a qualidade de vida da população.

A paulatina inserção de variáveis não econômicas na discussão do desenvolvimento, somada ao advento do IDH e da concepção do desenvolvimento *como liberdade* trazido por Amartya Sen, conduz a pensar o desenvolvimento no Brasil sob a perspectiva dos efeitos que desencadeia por todo o corpo social, pelo grau de atendimento aos direitos sociais, pelo IDH e pela medida em que a melhoria das condições de vida contribui para sustentar a democracia.

Como lembra Carla Rister, no processo de desenvolvimento há o elemento *social* que se traduz na aquisição progressiva de “igualdade de condições básicas de vida”, por meio da realização dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural⁴⁵¹. Nesse sentido, a Constituição de 1988 consagrou em seu art. 6º os direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Não será possível no presente estudo fazer uma análise ampla do grau de efetivação do rol de direitos sociais trazidos pela Constituição, ressaltar-se-ão, tão somente, alguns aspectos desses direitos, aqui considerados decisivos para a promoção de liberdades substantivas e para o fortalecimento da democracia.

Concomitante à consolidação da democracia, inicia-se no Brasil, a partir da década de 1990, um ciclo de reformas sociais, econômicas e institucionais. Efetivamente, somente algumas áreas foram reformadas. A política de saúde passou por significativas mudanças; na educação as principais mudanças ficaram restritas ao ensino fundamental; muitas mudanças ocorreram nos programas de combate à pobreza. No entanto, áreas como habitação e

⁴⁵¹ RISTER, Carla Abrantkoski. Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 56.

saneamento ficaram, num primeiro momento, praticamente fora da agenda de reformas⁴⁵².

Durante o governo Collor o gasto social federal chegou, em algumas áreas, à metade do que era em 1989. Mas já no governo de Itamar Franco inicia-se uma recuperação nos gastos sociais, que foram acentuados nos primeiros dois anos do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando se verificou um aumento na transferência de recursos federais para estados e municípios, sinalizando um esforço no sentido de descentralizar os gastos⁴⁵³.

Entre 1995-1996 cresceram os gastos com qualificação profissional (60%), com saúde (20%), com seguro-desemprego (15%), com ensino fundamental (26%) e com o saneamento básico (45%), o qual havia sido preterido no começo da década⁴⁵⁴.

Em relação à qualificação profissional, buscando fazer frente às crescentes e oscilantes taxas de desemprego, criar oportunidades para a geração de renda e melhorar a “empregabilidade”⁴⁵⁵ das pessoas, foram criados programas de capacitação e programas de incentivo a formas autônomas de trabalho, como é o caso do *Plano Nacional de Educação Profissional* (1996-1999), também conhecido por PLANFOR, que visava erradicar o analfabetismo e qualificar anualmente 20% da PEA, elevando a escolaridade ao menos a um nível básico, e também estimular e apoiar a oferta de empregos e a geração de renda em trabalhos associativos ou vinculados a micros e pequenos negócios⁴⁵⁶.

Quanto à saúde, visando atender ao disposto nos artigos 196, 197 e 198⁴⁵⁷ da Constituição, fundou-se, pela Lei n.º 8.080 de 19 de setembro de 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo central do SUS é promover, por meio de uma organização baseada na “descentralização e municipalização, hierarquização, regionalização, integração e comando único”, o acesso universal da população aos serviços relativos à saúde. Embora a descentralização tenha sido lenta, em 1998, cerca de 93% dos municípios brasileiros já

⁴⁵² DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais nos anos 1990. In: BAUMANN, Renato (org.). Brasil: uma década de transição. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 102.

⁴⁵³ DRAIBE, Sônia M., op. cit., p. 107.

⁴⁵⁴ Idem, p. 108.

⁴⁵⁵ A expressão “empregabilidade” costuma ser alvo de diversas críticas. Em entrevista à revista *Caros Amigos*, o ex-presidente do BNDES, Carlos Lessa, chegou a dizer que “empregabilidade é a maior besteira” e que “a idéia de que educação gera emprego é uma bobagem”, pois “numa economia, o emprego é gerado pelo investimento”. Apesar dessas afirmações, Lessa não deixa de reconhecer que cada pessoa consegue ou não um emprego em função do seu treinamento e(ou) educação (Revista Caros Amigos, nº 93, dezembro de 2004, p. 33).

⁴⁵⁶ DRAIBE, Sônia M., op. cit., p. 116-117.

⁴⁵⁷ “Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação; Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado; Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único [...]”.

estavam enquadrados em alguma modalidade dos planos de descentralização propostos pelo SUS⁴⁵⁸.

Ademais, foram criados: a) o *Programa da Saúde da Família*, que visava fortalecer os sistemas locais de saúde, reorientando a atenção básica; b) o *Programa de Agentes Comunitários de Saúde* (PACS), pelo qual se buscou mobilizar e capacitar membros de comunidades carentes e de zonas rurais para realizar ações educativas e básicas de saúde. Entre 1995 e 1998 o número de agentes passou de 34 mil para 88 mil, chegando a atender 41 milhões de pessoas; c) o *Programa Nacional de Imunizações*; d) *Programa de Combate às Carências Nutricionais*; e) programas de saneamento básico de Assistência Integral à Saúde e da Mulher. Esses programas apresentaram uma série de resultados positivos como, por exemplo, a redução da mortalidade infantil de 48,4 para 33,7 óbitos por mil nascimentos entre 1995 e 1997⁴⁵⁹.

No que tange ao sistema educacional, cumpre destacar que o Brasil iniciou a década de 1990 tendo de enfrentar distorções e dificuldades, como:

Uma cobertura educacional insuficiente em todos os níveis de ensino, com exceção do ensino fundamental; baixa qualidade do ensino ministrado e distâncias significativas entre os novos requisitos de formação de mão de obra e os conteúdos educacionais. Além disso, a acentuada heterogeneidade do sistema educacional traduz-se nas desigualdades de acesso, cobertura e desempenho escolar entre os grupos e categorias sociais; entre regiões e no seu interior; entre redes públicas municipais e estaduais⁴⁶⁰.

Para superar essas dificuldades foram apresentados programas de reforma do sistema educacional e também programas de descentralização dos gastos com o setor. Criou-se, assim, em 1995, o *Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*, que se transformaria no *Programa Escola Pública – Gestão Eficiente*, pelo qual foram anualmente mobilizados US\$ 250 milhões a serem destinados às escolas, levando-se em conta o porte e a localização dos estabelecimentos. Em 1998, criou-se o *Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* (FUNDEF), “com o objetivo de disciplinar a distribuição dos recursos entre os entes federativos, introduzir progressividade na sua alocação e estimular a valorização salarial dos professores”⁴⁶¹.

A partir do aprofundamento da universalização do ensino nos últimos anos do século XX, o Brasil acabou obtendo pequenas melhoras nos indicadores educacionais. Contudo,

⁴⁵⁸ DRAIBE, Sônia M., op. cit., p. 119-121.

⁴⁵⁹ Idem, p. 123-124.

⁴⁶⁰ Ibidem, p. 109.

⁴⁶¹ Idem, p. 111-113.

persistiram problemas relativos à evasão escolar e à qualidade do ensino (nas avaliações internacionais o desempenho dos alunos brasileiros ficou abaixo do observado em países desenvolvidos). Em 1997, a taxa de analfabetismo entre as pessoas de 15 anos ou mais de idade era de 14,7%⁴⁶², caindo, segundo a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD) de 1999, para 13%, sendo que no mesmo ano no Nordeste essa taxa era 26%, enquanto nas regiões Sul e Sudeste era de 7,8%. Ainda sobre a educação, a PNAD de 1999 revelou que a taxa de escolarização das crianças entre 7 a 14 anos de idade no país era de 95,3%⁴⁶³.

Em 2007, o analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais de idade caiu para 10% (um contingente de 14,1 milhões analfabetos, sendo que 52% destes concentravam-se no Nordeste)⁴⁶⁴, número que se manteve até 2010, quando se constatou que o número de analfabetos era mais que o dobro dos universitários⁴⁶⁵. Apesar da queda na taxa de analfabetismo, os problemas com a qualidade do ensino ainda persistem. Em 2008, o Brasil caiu no ranking de educação da UNESCO, ficando na 76ª posição, atrás de Bolívia e Paraguai⁴⁶⁶.

Ademais, vale lembrar que segundo dados colhidos no final da década de 1990, o governo brasileiro – diferentemente das nações desenvolvidas e de alguns países em desenvolvimento que investem de forma equilibrada nos três níveis de ensino – gastava doze vezes mais com ensino superior do que com o ensino fundamental⁴⁶⁷. Tempos depois, um estudo realizado em 2005 pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), revelou novamente a concentração dos gastos da educação no ensino superior⁴⁶⁸. Em 2008, segundo dados do Ministério da Educação, verificou-se uma melhora na

⁴⁶² IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2008, p. 43. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2008/indic_sociais2008.pdf> Acesso em 06 mar. 2011.

⁴⁶³ IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999 [CD-ROM]. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

⁴⁶⁴ IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2008, p. 43. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2008/indic_sociais2008.pdf> Acesso em 06 mar. 2011.

⁴⁶⁵ ANALFABETOS são mais que o dobro dos universitários. 08 de setembro de 2010. R7. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/vestibular-e-concursos/noticias/analfabetos-sao-mais-que-o-dobro-dos-universitarios-20110907.html>> Acesso em 25 fev. 2011.

⁴⁶⁶ BRASIL cai no ranking de educação da Unesco. 24 de novembro de 2008. G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL198885-5604,00.html>> Acesso em 16 fev. 2011.

⁴⁶⁷ Cf. LEIS, Héctor Ricardo; ASSMANN, Selvino. De como salvar a universidade pública dela mesma. Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis. Florianópolis, v.5, p. 123-131, jan./jul. 2008, p. 126.

⁴⁶⁸ ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Estudos econômicos da OCDE: Brasil 2005. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 200.

distribuição dos recursos entre os níveis de ensino, uma vez que o investimento no ensino superior passou a ser 6,7 vezes maior que o destinado ao ensino fundamental⁴⁶⁹. Se, por um lado, tal sistemática de investimento pode favorecer o desenvolvimento tecnológico⁴⁷⁰ no país, por outro contribui para a manutenção de uma educação básica e fundamental deficitária⁴⁷¹. Nesse sentido, o referido estudo da OCDE destaca que “o gasto público com ensino superior é menos eficiente na melhoria da situação da educação da população como um todo em relação ao gasto com o ensino fundamental e médio”⁴⁷².

No que se refere às condições de saneamento e acesso à luz elétrica, constatou-se, no ano de 1999, que embora 76% dos domicílios brasileiros possuíssem água canalizada e rede geral de distribuição, havia uma enorme disparidade regional, pois no Nordeste o percentual era de 58,7% enquanto no Sudeste era de 87,5%. Essas diferenças mostraram-se ainda maiores com relação ao percentual de acesso a esgoto e fossa séptica - no Sudeste esse número era de 79,6% contra 22,6% no Nordeste e 14,8% no Norte – e de acesso ao serviço de coleta de lixo – que era 90,1% no Sudeste e 59,7% no Nordeste. Quanto à eletricidade, o número de domicílios com luz elétrica no Brasil era de 94,8%⁴⁷³.

Estudos mais recentes mostram que o Brasil tem muito a melhorar em relação ao saneamento básico. Embora o Brasil concentre cerca de 12% da água doce do mundo, segundo um relatório de 2006 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 20% da população mais pobre do país tem um dos piores índices de acesso à água e ao esgoto do mundo⁴⁷⁴. Mais recentemente pesquisas indicam: a) que 57% dos municípios brasileiros não têm tratamento de esgoto; b) que no ano de 2010 mais de 23 milhões de moradias não têm acesso a sistemas de esgoto; c) que anualmente cerca de 500 mil brasileiros sofrem com problemas gastrointestinais relacionados com o déficit de saneamento, sendo que

⁴⁶⁹ GASTO com ensino superior é 6,7 vezes maior do que com educação básica – 30 out. 2008. G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL843583-5604,00-GASTO+COM+ENSINO+SUPERIOR+E+VEZES+MAIOR+DO+QUE+COM+EDUCACAO+BASICA.html>> Acesso em 05 fev. 2011.

⁴⁷⁰ EDUCAÇÃO Superior: caminho para o desenvolvimento tecnológico. Universidade Metodista. Disponível em: <<http://www.metodista.br/cidadania/numero-64/educacao-superior-caminho-para-o-desenvolvimento-tecnologico/>> Acesso em 08 fev. 2011.

⁴⁷¹ “Apesar de registrar melhora na educação, o Brasil segue entre os piores colocados em ranking internacional de ensino [...]. O país ficou com a 53ª colocação entre 65 países no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)” (BRASIL melhora média, mas fica entre piores em ranking de ensino da OCDE – 07 dez. 2010. G1. <<http://g1.globo.com/vestibular-e-educacao/noticia/2010/12/brasil-melhora-media-mas-fica-entre-piores-em-ranking-de-ensino-da-ocde.html>> Acesso em 08 fev. 2011).

⁴⁷² Estudos econômicos da OCDE: Brasil 2005..., p. 199.

⁴⁷³ IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999.

⁴⁷⁴ MAIS pobres do Brasil têm pior acesso à água que população do Vietnã. 22 de março de 2007. Ecoviagem – UOL. Disponível em: <<http://ecoviagem.uol.com.br/noticias/ambiente/nossa-agua/mais-pobres-do-brasil-tem-pior-acesso-a-agua-que-populacao-do-vietna-6780.asp>> Acesso em 03 dez. 2010.

deste número aproximadamente 217 mil trabalhadores acabam tendo de se afastar de suas atividades; d) que mais ou menos duas mil mortes poderiam ser evitadas todos os anos se houvesse universalização do saneamento básico⁴⁷⁵.

Ainda em relação ao saneamento, estudo realizado por Fernando Garcia destacou os *Benefícios econômicos da expansão do saneamento*, estimando que se houvesse universalização da rede de esgoto seria possível, ao longo dos anos⁴⁷⁶, economizar R\$745 milhões em gastos de internação no SUS. O estudo também destaca que onde há universalização da rede esgoto verifica-se um incremento de 13,3% na produtividade e que o simples acesso à rede de esgoto é capaz de trazer uma valorização de 18% no valor dos imóveis⁴⁷⁷. O Instituto Trata Brasil diz que para se resolver o problema do saneamento no Brasil seria preciso um investimento de R\$ 200 bilhões. Atualmente, pelas obras do PAC, são investidos R\$ 10 bilhões anualmente; nesse ritmo a universalização do saneamento só ocorrerá daqui a mais ou menos 20 anos⁴⁷⁸.

No que diz respeito à pobreza, entre o princípio da década de 1990 e o princípio da década de 2000 o Brasil conseguiu reduzir em cerca de 8% a pobreza moderada⁴⁷⁹ e em cerca de 6% a pobreza extrema e, desde então, verifica-se no país uma tendência para a redução de ambos os tipos de pobreza⁴⁸⁰.

Quanto ao IDH, verificou-se no Brasil, entre 1995 e 1997 uma pequena melhora no índice, que passou de 0,728 para 0,739, o que elevou o país da 81^a para 79^a posição na classificação mundial do desenvolvimento humano⁴⁸¹. Ao final de 2002 o índice verificado foi

⁴⁷⁵ BRASIL ainda sofre com o problema da falta de saneamento básico. 20 de julho de 2010. R7.com. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/videos/brasil-ainda-sofre-com-o-problema-da-falta-de-saneamento-basico-/idmedia/4c4a3c1070f2f7dd28ce26367243b120.html>> Acesso em 04 de fev. 2011.

⁴⁷⁶ No referido estudo não ficou claro se esse “ao longo dos anos” abrange um determinado período de tempo ou se quer dizer “anualmente”.

⁴⁷⁷ GARCIA, Fernando. Benefícios econômicos da expansão do saneamento brasileiro. 20 de julho de 2010. FGV-IBRE/Trata Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/novo_site/cms/files/apresentacao_fernandogarcia.pdf> Acesso em 03 fev. 2011.

⁴⁷⁸ Cf. estudos do Instituto Trata Brasil em: <<http://www.tratabrasil.org.br>> Acesso em 04 fev. 2011.

⁴⁷⁹ A pobreza moderada envolve “aquellos hogares que tienen un ingreso total insuficiente para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas” (LAOS, Enrique Hernández, 1990, p. 266 *apud* BRAVO Eréndira León. Análisis de la dinámica de la pobreza de los hogares en México para el periodo 2001-2002, p. 15. Disponível em: <http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lec/leon_b_e/> Acesso 10 nov. 2010). Para Miguel Arciniega, a pobreza moderada “se refiere cuando no pueden satisfacer necesidades, que dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas” (ARCINIEGA, Miguel Ángel Rojas. Los Programas de Combate a la Pobreza en México, p. 37. Disponível em: <<http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/RojasAMA/Tesis.pdf>> Acesso em 30 out. 2010).

⁴⁸⁰ SAAVEDRA, Jaime; ARIAS, Omar S. Reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas. In: MACHINEA, José Luis; SERRA, Narcis (editores). Visiones del desarrollo en América Latina. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, p. 202-203.

⁴⁸¹ LACERDA, Antônio Corrêa de; et al., op. cit., p. 226.

de 0,775. Em 2005, o IDH brasileiro chegou a 0,80⁴⁸². Convém destacar que em 2010 o IDH sofreu mudanças metodológicas⁴⁸³, o que trouxe dificuldades para o estabelecimento de uma comparação com os anos anteriores. A nova metodologia é mais rigorosa na avaliação da educação. De acordo com o economista Flávio Comim, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil apresenta uma evolução harmônica nas dimensões da saúde, educação e renda, entretanto, o PNUD alerta para o fato de que 8,5% dos brasileiros pobres sofrem privações em saúde, educação e renda, salientando ainda, que o Brasil precisa melhorar a educação, haja vista o peso desta para a pobreza. De qualquer forma, pela nova metodologia o Brasil apresentou em 2010 um rendimento anual per capita de US\$ 10.607 e uma expectativa de vida 72,9 anos, ficando na 73ª posição entre 169 países incluídos na avaliação do IDH⁴⁸⁴.

3.1.3.9 Índice de oportunidades humanas

O Índice de Oportunidades Humanas (IOH) é um índice recentemente criado pelo Banco Mundial, que visa analisar o grau de igualdade de oportunidades de diversos países.

A desigualdade de oportunidades decorre “de las diferencias existentes en la propiedad de activos, incluyendo el nivel y la calidad de la educación y la salud que se cristalizan en el capital humano de un individuo”, como também das diferenças existentes no acesso serviços básicos e de infraestrutura (energia elétrica, saneamento básico)⁴⁸⁵.

Na obra *Equality of Opportunity*, John Roemer distingue dois tipos de situação: as que dependem dos esforços e preferências dos indivíduos e as que estão fora do controle destes (v.g. fatores genéticos, nascer em ambientes de extrema miséria)⁴⁸⁶. Pode-se identificar o grau de igualdade de oportunidades pelo nível em que os resultados obtidos pelos indivíduos dependem mais de seus próprios esforços e preferências do que das circunstâncias. Há

⁴⁸² EVOLUÇÃO do IDH Brasil. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/atlas/exibeImg.asp?img=792>> Acesso 04 mar. 2011.

⁴⁸³ ÍNDICE de Desenvolvimento Humano de 2010 traz nova metodologia. 04 nov. 2010. G1. Disponível em:<<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/11/indice-de-desenvolvimento-humano-de-2010-traz-nova-metodologia.html>> Acesso em 03 mar. 2011.

⁴⁸⁴ BRASIL ocupa 73ª posição entre 169 países no IDH 2010. 04 nov. 2010. G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/11/brasil-ocupa-73-posicao-entre-169-paises-no-idh-2010.html>> Acesso em 03 mar. 2011.

⁴⁸⁵ SAAVEDRA, Jaime; ARIAS, Omar S., op. cit., p. 207-208.

⁴⁸⁶ ROEMER, John E. *Equality of Opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998, p. 05-12.

igualdade de oportunidades quando em princípio e potencialmente todas as pessoas têm a chance de alcançar os resultados por elas desejados⁴⁸⁷.

Roemer propõe que o Estado deve intervir para melhorar os resultados dos grupos desvantajados. Em seu artigo *Economic Development as Opportunity Equalization*, Roemer chega a dizer que o desenvolvimento econômico deve ser medido pelo nível de oportunidades que os menos favorecidos adquirem com o tempo⁴⁸⁸.

A igualdade de oportunidades não significa igualdade de riquezas e rendas; não se traduz num nivelamento socioeconômico. John Rawls, um autor lembrado nos estudos sobre a igualdade de oportunidades, enfatiza que a distribuição de riqueza e renda não precisa ser igualitária, mas “deve ser vantajosa para todos”, ou seja, as desigualdades devem ser de alguma forma vantajosas para todos e, além disso, “as posições de autoridade e responsabilidade devem ser acessíveis a todos”⁴⁸⁹.

Pesquisa abrangendo o período de 1995-2005 mostrou que em relação ao IOH para educação, o Brasil tem um dos piores índices da América Latina e Caribe, ficando à frente tão somente de Nicarágua, Honduras, El Salvador e Guatemala. Ademais, verifica-se, em termos de IOH, que a educação no Brasil, até a sexta série, apresenta grandes disparidades regionais. Estados como Santa Catarina, Paraná e São Paulo, têm um IOH educacional situado entre 60 e 70 pontos, enquanto Maranhão Sergipe, Alagoas e Piauí mal chegam aos 20 pontos e Bahia e Pernambuco não chegam a 30 pontos⁴⁹⁰.

Em termos de desigualdade de oportunidades econômicas, entre os países da América Latina e Caribe, o Brasil aparece com o mais alto índice de desigualdade. No entanto, verificou-se no período de 1995-2005 uma melhora no IOH educacional, o que é atribuído, em parte, a programas como o *Bolsa Escola* e o *Bolsa Família*, que possibilitaram um aumento da escolaridade entre os segmentos mais pobres da sociedade. Os referidos programas impuseram às famílias beneficiárias condições para a transferência de recursos, tais como a obrigação de manter os filhos na escola⁴⁹¹.

Atribui-se também ao programa Bolsa Família a obtenção de resultados positivos na

⁴⁸⁷ BARROS, Ricardo Paes de; et al. Mediando la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Mundial, 2008, p. 20-21. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Book_IOH.pdf> Acesso em 12 nov. 2010.

⁴⁸⁸ ROEMER, John E. *Economic Development as Opportunity Equalization*. Cowles Foundation Discussion Paper n° 1583, Yale University, New Haven, CT, 2006, p. 14. Disponível em: <<http://cowles.econ.yale.edu/P/cd/d15b/d1583.pdf>> Acesso em 02 mar. 2011.

⁴⁸⁹ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 65.

⁴⁹⁰ BARROS, Ricardo Paes de; et. al., p. 24-28.

⁴⁹¹ Idem, p. 32, 134,147 e 157.

saúde da população beneficiada⁴⁹²⁻⁴⁹³.

3.1.3.10 Oportunidades econômicas

Dentre as liberdades instrumentais elencadas por Amartya Sen encontram-se as chamadas “facilidades econômicas” que, como se disse, correspondem às oportunidades que favorecem o empreendedorismo, a produção, o comércio e o consumo.

Em relação aos primeiros três itens, convém dizer, desde logo, que o Brasil não possui uma cultura que valoriza e estimula iniciativas empreendedoras e novas atividades produtivas. O *Index of Economic Freedom* de 2011, produzido pela Heritage Foundation, mostra o Brasil em 113º lugar numa lista de 179 países avaliados quanto ao grau de liberdade econômica⁴⁹⁴. Para a produção do índice são avaliados elementos como: facilidades para abrir, manter e fechar empresas; liberdade de comércio; carga tributária; proteção aos contratos; proteção aos direitos de propriedade; liberdade laboral; e corrupção. Quanto às oportunidades para o estabelecimento e encerramento de novos negócios, a pesquisa destaca que o Brasil fez alguns progressos, mas ainda continua a ser um ambiente difícil para a organização de novos investimentos e para as atividades produtivas, pois a burocracia⁴⁹⁵, o tempo, e os custos para abrir ou fechar uma empresa são muito elevados. No que se refere aos impactos da corrupção nos negócios, o Brasil aparece com um dos piores índices: numa escala de 1 a 100, o país aparece com 37 pontos, contra 75 dos Estados Unidos (nono colocado no ranking) e contra 90

⁴⁹² BARROS, Ricardo Paes de; et. al., op. cit., p. 157.

⁴⁹³ Ainda é bastante cedo para analisar os reais impactos de programas sociais como o Bolsa Família sobre o desenvolvimento. De qualquer forma, desde logo, é lícito questionar o uso político-eleitoral do programa e o fato de ter sido construído sobre ele uma identificação com o Partido dos Trabalhadores, que cada vez mais tende a usar o programa para fins de barganha política junto às populações carentes. Esse uso eleitoral do programa pôde ser verificado no ano de 2010, quando o governo federal ampliou ainda mais o programa.

⁴⁹⁴ HERITAGE FOUNDATION. 2011 Index of Economic Freedom. Disponível em: <<http://www.heritage.org/index/ranking>> Acesso em 28 jan. 2011.

⁴⁹⁵ No ano de 2004 o Brasil foi apontado pelo Banco Mundial como sendo o 2º país mais burocrático do mundo, o que levou a revista Exame a chamar o Estado brasileiro de “Burocrassauro” (Cf. EXAME, ano 38, edição 825, nº 17, 1º de setembro de 2004, p. 20-27). Convém destacar que o excesso de burocracia, além ser um entrave ao dinamismo da economia, ao surgimento de novos negócios e à geração de empregos e renda, favorece também a corrupção: “If laws and regulations are unnecessarily burdensome or ineffective, the answer lies in improving the system, not in allowing the functioning of the economy to become dependent on a morass of non-transparent favors and payments that are inconsistent with the transparency requirements of a modern society. Small corruption, when tolerated or condoned by society, creates uncertainty and often leads to big corruption. Survey results indicate that there is a strong positive correlation between the incidence of bribery in a country and the share of management time devoted to negotiating licenses, permits, signatures and taxes.” (BOTTELIER, Pieter. Corruption and development..., p. 3).

da Suíça (quinta no *ranking*).

Recente estudo apontou a necessidade do fortalecimento do empreendedorismo no Brasil, apresentando para isso as seguintes medidas: a) criação de um “banco de imóveis para empreendimentos”, composto por proprietários dispostos a se associarem a novas empresas, de modo que o capital para se associar sejam os imóveis dos mesmos; b) fortalecimento do empreendedorismo e do associativismo local com base na exploração das potencialidades das comunidades; c) estimular o autoconhecimento das pessoas, fazendo-as descobrir se têm ou não perfil empreendedor; d) promover a cultura empreendedora, bem como atividades pedagógicas empreendedoras em todos os níveis de ensino (v.g. disciplinas que versem sobre a criação de novos negócios); e) usar os meios de comunicação para informar as pessoas sobre a importância dos empreendedores para o desenvolvimento econômico e social; f) “identificar, analisar, adaptar e implementar práticas nacionais e internacionais bem sucedidas para abertura e fechamento de empresas de modo a otimizar esse processo no Brasil”, o que envolve uma simplificação de procedimentos e regulamentos de natureza fiscal, trabalhista⁴⁹⁶ e tributária que retardam o surgimento de novos negócios (principalmente os de pequeno porte); g) criar uma Política Nacional específica para estimular o empreendedorismo⁴⁹⁷, facilitando acesso a crédito, ao mercado externo e à capacitação; h) simplificar e agilizar processos de registro e proteção de inovações e educar os empreendedores sobre o potencial que possuem para estimular o desenvolvimento tecnológico do país; i) criar mecanismos que favoreçam a formalização de empresas informais⁴⁹⁸; j) estabelecer políticas que estimulem financiamentos a novos negócios pessoais ou familiares; l) ampliar as alternativas de acesso ao crédito (v.g. *Programa Juro Zero* da Finep⁴⁹⁹), incentivando a adoção de juros menores

⁴⁹⁶ As propostas no sentido de modificar a legislação trabalhista visam promover a contratação de mão de obra formal pelas micro e pequenas empresas. Daí se falar em “Simples Trabalhista”, pelo se reconheceria que micro e pequenas empresas têm necessidades específicas e devem dispor de oportunidades de realizar contratos de trabalho diferenciados. Sobre o tema, ver a matéria sobre a reforma sindical da revista *Primeira Leitura*, edição n° 38, abril de 2005, p. 33-35. Ademais, a proposta do Simples Trabalhista, foi recentemente (março de 2011) defendida pelo presidente do Tribunal Superior do Trabalho, João Oreste Dalazen, que salientou os benefícios da proposta para estimular a contratação formal por micro e pequenas empresas.

⁴⁹⁷ Dentre as promessas de campanha da atual presidente, Dilma Rousseff, encontra-se a criação do *Ministério das Micro e Pequenas Empresas*.

⁴⁹⁸ Como se verá mais adiante, existem distorções na política de crédito do BNDES. Essas distorções não podem ser justificadas simplesmente pela falta de regularização de empresas informais. Diz-se que as exigências para a liberação de linhas de crédito da instituição estimulam a pequena empresa a se formalizar. Isso até pode ser verdade, mas de pouco adianta a formalização se o banco continuar priorizando um número restrito de empresas. Sobre a relação entre crédito e formalização ver entrevista de Guido Mantega – que chegou a ser presidente do BNDES – a Revista Exame: Ampliação de crédito às pequenas empresas depende de formalização. 07 de julho de 2005. Exame.com. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/ampliacao-de-credito-as-pequenas-empresas-depende-de-formalizacao-m0079173>> 10 de fev. 2011.

⁴⁹⁹ O Programa Juro Zero visa estimular o desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas consideradas “Inovadoras” (MPEI’s) - no sentido do artigo 17 da Lei n° 11.196/2005 – “nos aspectos gerenciais,

para novos negócios; m) incentivar mecanismos de avaliação para a concessão de crédito que não sejam baseados em critérios estritamente bancários, visto que as instituições financeiras tendem a priorizar empresas consolidadas e com resultados positivos e não empresas que oferecem poucas informações⁵⁰⁰; n) criar políticas de treinamento de analistas de crédito, com vistas a capacitá-los a compreender a realidade dos pequenos empresários, servindo a esses também como consultor financeiro, contribuindo para a redução dos riscos das operações de crédito; o) criar fundos alternativos de aval e de garantia para estimular a concessão de empréstimos; p) criar políticas para a utilização do poder de compra do governo voltadas ao fortalecimento de novos empreendimentos⁵⁰¹.

Compreender que as oportunidades econômicas favorecem a atividade empreendedora, a produção, o comércio e o consumo, conduz o trabalho para a discussão da relação entre desenvolvimento e livre concorrência, ou seja, para uma reflexão acerca da medida em que as políticas desenvolvimentistas contribuem para o empreendedorismo, para a geração de empregos e promovem estruturas de mercado menos concentradas. Não obstante, essa reflexão permite pensar conjuntamente os três temas que este trabalho se propôs a investigar.

Ora, a democracia como tal só pode ser assim chamada se efetivamente existem as instituições que a informam e se existem elementos que a viabilizam. A democracia exige uma sociedade civil independente do Estado, o reconhecimento do pluralismo político e social e um mínimo de competição política, a qual, diga-se, não é apenas eleitoral. Para tanto, requer uma economia não centralizada nas mãos do Estado e (ou) não concentrada em poucos grupos que dominam o mercado. Somente a existência de diversos centros de decisão econômica pode propiciar a competição política. Se o Estado controla toda a economia não é provável que exista competição, pois os detentores do poder dificilmente destinarão recursos para financiar dissidentes políticos. Quando se trata de economia concentrada, a competição pode tornar-se mais difícil ou ser prejudicada, pois os recursos podem ser destinados para atender somente aos interesses daquelas empresas que concentram a oferta no mercado e aos

comerciais, de processo ou de produtos/serviços viabilizando o acesso ao crédito” (Cf. Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP. Disponível em: <http://www.jurozero.finep.gov.br/jurozero_prod/autenticar.do> Acesso em 07 mar. 2011).

⁵⁰⁰ É bastante comum culpar as instituições financeiras privadas pela prioridade que dão aos grandes e consolidados empreendimentos e pelos altos juros que cobram dos novos e pequenos negócios, o que é um equívoco. Não se deve culpar essas instituições pelas prioridades que elegem ou por que oferecem crédito a altos juros, pois esses processos refletem uma análise de riscos. É aí que ganha importância a figura dos *bancos de desenvolvimento*, que embora também devam avaliar os riscos de atender uma clientela menos abastada, não devem, pela existência desses riscos, deixar de priorizar o financiamento dos empreendimentos mais humildes.

⁵⁰¹ MACHADO, Joana Paula; et al. Empreendedorismo no Brasil: 2009. Curitiba: IBQP, 2010, p. 88-95.

interesses das *ideologias*⁵⁰² e dos agentes políticos aos quais estão ligadas.

O desenvolvimento, por sua vez, tem a democracia tanto como uma de suas características quanto um elemento que lhe é instrumental. Assim, o que favorece a democracia pode também favorecer o desenvolvimento e vice-versa. Políticas desenvolvimentistas que promovem a existência de uma economia menos concentrada por meio do estímulo ao surgimento de novos negócios, mormente os de pequeno e médio porte, não apenas se traduzem em maiores oportunidades econômicas – que é uma das liberdades instrumentais consideradas na perspectiva de desenvolvimento adota neste trabalho – como também garantem que, ao menos potencialmente, existam maiores possibilidades para a competição política e para o pluralismo. Quanto mais centros autônomos de decisão econômica existirem maiores serão as possibilidades abertas para que as mais diversas matizes do *pensamento* político encontrem recursos para se transformarem *ações* políticas no jogo competitivo das democracias.

A existência de centros autônomos de decisão econômica – agentes econômicos independentes do Estado – requer normas que garantam a coexistência entre eles em regime de *livre concorrência*. Tais normas compõem o *direito concorrencial* ou *antitruste* de um determinado Estado. O direito concorrencial ocupa-se com *condutas* dos agentes econômicos (com o tipo de relacionamento que mantêm entre si e com o mercado) e também com *estruturas* (se a oferta é ou não concentrada; se os agentes exercem um poder econômico incompatível com a preservação da concorrência; se os monopólios e oligopólios foram construídos de forma lícita ou ilícita; com os atos de concentração).

Por se entender que uma política de desenvolvimento pode ou não favorecer as oportunidades econômicas e que estas estão diretamente relacionadas com a lógica interna da economia de mercado tutelada por um dado direito concorrencial, o próximo capítulo buscará analisar a relação entre livre concorrência e desenvolvimento, problematizando a atual política desenvolvimentista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a possibilidade de atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) – como órgão responsável pela aplicação do direito concorrencial brasileiro – diante da referida política.

Para os fins do presente estudo, a análise da relação entre a política de desenvolvimento e a defesa da livre concorrência é pensada à luz da democracia, ou seja,

⁵⁰² O vocábulo *ideologia* foi posto no plural, pois se entende aqui ser temerário afirmar que o grande empresariado que detém o controle da oferta só serve aos próprios interesses ou aos interesses da classe patronal e da economia de mercado, ou seja, que só pode ser favorável aos empreendedores, ao pensamento pró-mercado e pró-competição.

busca levar em conta as implicações dessa relação para a existência de uma sociedade civil independente do Estado e para que o pluralismo sócio-político possa se converter em competição política. Nessa toada, analisa-se a concentração dos meios de comunicação e a sua relação com a política do governo brasileiro de incentivo à modernização do setor de comunicações (TV Digital, Banda Larga), política esta que amiúde toma emprestado o *slogan* do desenvolvimento.

4 LIVRE CONCORRÊNCIA, DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA

O presente capítulo tem por escopo analisar a relação entre livre concorrência, desenvolvimento e democracia.

A livre concorrência é um traço característico da economia de mercado, a qual é importante para o desenvolvimento e é um dos elementos subjacentes da democracia.

O grau de liberdade de uma economia de mercado está diretamente ligado à promoção de oportunidades econômicas, as quais se traduzem em fomento ao empreendedorismo e à geração de empregos, contribuindo sobremaneira para o desenvolvimento. Destarte, propõe-se uma discussão sobre a atual política desenvolvimentista adotada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a relação desta política com a promoção de oportunidades econômicas e com a concentração econômica.

Considerando que uma economia só pode ser minimamente livre, se o Estado reconhecer e garantir a existência de uma sociedade civil a ele independente e se reconhecer direitos civis como, por exemplo, o direito à propriedade (a qual fundamenta a atividade empresarial), pode-se ver um nexo existente entre determinados elementos que sustentam uma economia livre e a democracia, pois tais elementos tendem a ser mais facilmente protegidos em democracias. Não obstante, coincidentemente, algumas características da economia de mercado compõem também o campo semântico da democracia, e assegurá-los acaba sendo uma forma de proteger a democracia.

A economia de mercado e a democracia se relacionam positivamente, numa dinâmica de mútuo reforço. A democracia depende de condições subjacentes que permitam a competição política, que possibilitem a dissensão e a oposição, que lastreiem o pluralismo político. A economia de mercado, por se caracterizar pela existência de diversos centros independentes de decisão econômica, potencialmente viabiliza a competição política: uma economia multipolar possibilita que os agentes políticos envolvidos nas competições encontrem recursos para financiar as suas ações. E mais: permite a existência de fontes alternativas de informação.

Em economias em que o Estado centraliza as decisões econômicas por meio de um plano, todo ativismo político dele dependerá, ou seja, as forças governistas, dissidentes e oposicionistas possuem, em última análise, o mesmo núcleo financiador. Consequentemente, os meios de comunicação social, como centros de decisão econômica, também dependerão do planejamento central. Não é exagero afirmar que neste caso a competição política será apenas

nominal, senão impossível.

Já em economias de mercado a competição política também pode ser prejudicada em cenários econômicos onde a oferta é concentrada em alguns grupos empresariais e(ou) meios de comunicação social são monopolizados ou oligopolizados. Por essa razão, convém mostrar as causas, as motivações e as justificações das concentrações econômicas e o papel do direito concorrencial brasileiro para impedir determinados tipos de concentração econômica.

4.1 LIVRE CONCORRÊNCIA

Antes da abordagem da livre concorrência propriamente dita, convém distingui-la da noção de *livre iniciativa*. A iniciativa, diga-se, sempre esteve presente na história humana; onde há incontáveis exemplos de iniciativas individuais que ganharam ou não dimensões coletivas. A livre iniciativa tal qual se conhece hoje faz parte do legado do liberalismo econômico clássico e do legado da civilização ocidental, mormente da cultura judaico-cristã, cujo núcleo é o indivíduo. Quando a iniciativa humana se volta para a atividade empresarial tem-se aquilo que Israel M. Kirzner chamou de “elemento empresarial na ação humana individual”⁵⁰³: a iniciativa de empreender.

A iniciativa empreendedora só pode ser relativamente *livre* numa economia de mercado que tenha por valor a *livre concorrência* entre os agentes econômicos, ou seja, a concorrência exercida sem obstáculos que a impeçam ou dificultem o seu exercício, ou seja, sem limites que excedam aqueles impostos pela ordem econômica e pela legislação concorrencial de um determinado Estado.

Marcelo Bertoldi destaca que “a concorrência advém da competição entre empresários, sendo pressuposto lógico e essencial do sistema de economia de mercado”⁵⁰⁴. Não obstante, pontua Kirzner que “a competição é inerente à natureza do processo empresarial de mercado” e diz ele ainda: “a atividade empresarial é inerente ao processo competitivo de mercado”⁵⁰⁵. Há quem afirme que por mais que não se queira competir, os negócios, deixados à sorte dos particulares, conduzem à competição; outros, porém, dizem que a competição não se desenvolve espontaneamente entre as empresas. De qualquer forma,

⁵⁰³ KIRZNER, Israel M. Competição e atividade empresarial. Instituto Liberal, 1986, p.24.

⁵⁰⁴ BERTOLDI, Marcelo M. Curso avançado de direito comercial, volume 1: teoria geral do direito comercial, direito societário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 148.

⁵⁰⁵ KIRZNER, Israel M. Competição e atividade empresarial. Instituto Liberal, 1986, p.24. P. 13.

vale destacar que em cenários econômicos planejados ⁵⁰⁶, ou em Estados permissivos em relação aos acordos entre agentes econômicos (em especial os acordos verticais – os cartéis), aos abusos de posição dominante, à imposição de obstáculos à entrada de novos concorrentes e às concentrações entre agentes econômicos, é possível impedir ou desvirtuar o sistema de concorrência.

A *livre concorrência* é um princípio basilar da economia de mercado. Vital Moreira chega a dizer que a concorrência é “o princípio dos princípios da economia capitalista”⁵⁰⁷. No entanto, convém pontuar, a adjetivação *livre* nem sempre é verificável ou justificável num determinado cenário econômico. A presença do princípio da livre concorrência é marca característica de uma economia descentralizada.

4.1.1 Sistemas econômicos

Em seu *Curso de Economia*, Fabio Nusdeo diz que um sistema econômico consiste num “particular conjunto orgânico de instituições, através do qual a sociedade irá enfrentar ou equacionar o seu problema econômico”. O *problema econômico* é composto de três perguntas: “O que produzir?”, “Como produzir?” e “Para quem produzir?”⁵⁰⁸.

A economia depende de uma eficiente alocação de recursos escassos, a qual envolve decisões sobre: *quais* bens e serviços devem ser produzidos e ofertados com os recursos disponíveis; *como* associar os recursos para a produção de bens e serviços diferenciados; *para quem* os produtos ou serviços serão destinados⁵⁰⁹.

Fabio Nusdeo distingue três sistemas econômicos – três formas de lidar com o problema econômico –, a partir da análise dos traços essenciais de cada um: o de tradição, o de autoridade e de autonomia.⁵¹⁰ Já Raymond Barre distingue cinco tipos de sistemas

⁵⁰⁶ É de se notar que, conforme mostrou a história, por mais que a economia planejada consiga limitar ou suprimir a *concorrência*, a planificação econômica não abole, e nem pode abolir, por completo a atividade empresarial. A URSS é um típico exemplo disso. Quando Lênin consagrou a NEP (Nova Política Econômica), justificou-a como sendo de caráter provisório, mas em longo prazo, a provisoriamente se mostraria mais ou menos perene. Para tal percepção, basta notar que quando da derrocada do Estado soviético, apareceram, como que de uma “geração espontânea”, vários novos milionários, que nada mais eram que os antigos beneficiários do sistema de *capitalismo dirigido*: o empresariado lícito.

⁵⁰⁷ MOREIRA, Vital. A ordem jurídica do capitalismo. Coimbra: Centelha, 1978, p. 104.

⁵⁰⁸ NUSDEO, Fábio. Curso de economia. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 97-99.

⁵⁰⁹ NELLIS, Joseph; PARKER, David. Princípios de economia para os negócios. São Paulo: Editora Futura, 2003, p. 27.

⁵¹⁰ NUSDEO, Fábio, op. cit., p. 99-100.

econômicos: o de economia fechada, o artesanal, o capitalista, o coletivista, e o corporativista⁵¹¹. As características da economia fechada e artesanal descritas por Barre se assemelham às características do sistema tradicional descrito por Fabio Nusdeo e, por essa razão, serão trabalhadas unicamente dentro do subtópico específico a este último sistema. O mesmo ocorre com o sistema capitalista que corresponde ao sistema de autonomia, e também com o sistema coletivista que muito se aproxima da descrição do sistema de autoridade.

Contudo, as classificações feitas por Barre e Nusdeo apresentam tipos de sistemas econômicos mais ou menos ideais. Entre eles existem diversas possibilidades de combinação, o que torna bastante difícil a apresentação de uma tipologia completa.

4.1.1.1 Sistema econômico tradicional

Um sistema tradicional é marcado pela repetição de comportamentos, usos e costumes ao longo de um período significativo de tempo e pela tendência em continuarem se repetindo⁵¹².

Nas sociedades tradicionais, a economia é um aspecto secundário no cotidiano das pessoas; a economia é vista como um “meio a serviço de outras atividades-fins, como a religião, a dança, a guerra, o esporte”⁵¹³.

Os critérios que definem o que é produzido estão ligados aos padrões de consumo já consagrados numa sociedade. E tudo aquilo que é produzido respeita o caráter estamental da sociedade, ou seja, a separação funcional dos grupos sociais, os quais adotam reiteradamente os mesmos fatores de produção, métodos, técnicas e materiais.⁵¹⁴ A economia é organizada corporativamente.

O sistema tradicional é exemplificado pela organização econômica da Idade Média. Nela, a reunião de trabalhadores de uma mesma profissão para fins de defesa de seus interesses e aperfeiçoamento do ofício daria origem às *corporações de ofício*, que floresceram devido ao incentivo da Igreja Católica. A produção das corporações de ofício se dava por encomenda e destinava-se a um mercado muito limitado⁵¹⁵. Nas corporações, os profissionais

⁵¹¹ BARRE, Raymond. Economia política vol. 1. Rio de Janeiro – São Paulo: Difel, 1978, p. 177-180.

⁵¹² NUSDEO, Fábio, op. cit., p. 100.

⁵¹³ Idem, p. 101.

⁵¹⁴ Ibidem, p. 102.

⁵¹⁵ BARRE, Raymond. Economia política vol. 1..., p. 178.

de um mesmo ramo reuniam-se num mesmo espaço geográfico. Em geral ofícios envolviam essencialmente trabalhos manuais, os quais, ao contrário do que ocorria na antiguidade, foram muito valorizados, tendo em vista o exemplo de Jesus Cristo como carpinteiro⁵¹⁶. Dessa maneira, a produção era artesanal e era coordenada por artesãos independentes proprietários dos meios de produção.

Paralelamente às corporações de ofício havia o sistema feudal, que se caracterizava pela existência de uma atividade econômica baseada na busca de autossuficiência – na satisfação das necessidades dos habitantes do feudo –, por uma atividade econômica voltada para uma vida em segurança, pelo poder de decisão concentrado na figura do senhor feudal⁵¹⁷.

Numa sociedade tradicional, a questão da distribuição dos bens se resolve “em função da hierarquia de cada grupo ou estamento dentro do todo social”. Sacerdotes, guerreiros, chefes políticos, proprietários rurais, trabalhadores rurais, artesãos e sábios, receberão uma parcela da produção de acordo com seus respectivos status na sociedade. De modo análogo, em cada corporação de ofício, a remuneração dos membros se dava conforme a posição por eles ocupada dentro da corporação⁵¹⁸.

4.1.1.2 Sistema de autoridade (de economia centralizada, coletivista ou planejado)

No sistema de autoridade as decisões políticas e econômicas se confundem. O poder político toma, de forma centralizada, decisões econômicas, em níveis que podem variar. O Estado, por meio de um ministério, de um conselho, de um departamento, ou de um comitê central de planejamento, é o “centro decisório de última instância”, coordenando as decisões econômicas conforme as prioridades do próprio Estado⁵¹⁹.

Esse sistema é também chamado de *coletivista*. Orienta-se pela pretensão de substituir as desigualdades econômicas e sociais do capitalismo e as variações e os riscos do mercado por um sistema que satisfaça todas as necessidades da população e torne a economia estável. Para tanto, requer uma apropriação coletiva dos meios de produção e instâncias de planejamento que assumam a direção das atividades produtivas, repartindo de modo autoritário o produto delas, com vistas a garantir o equilíbrio entre produção e demanda e

⁵¹⁶ SOUSA, José Pedro Galvão de. Iniciação à teoria do Estado..., p. 70.

⁵¹⁷ Idem, p. 177.

⁵¹⁸ NUSDEO, Fábio, op. cit., p. 102-103.

⁵¹⁹ Idem, p. 106.

entre poupança e investimento⁵²⁰. Nesse sistema “o volume e a distribuição dos investimentos são determinados pelas instâncias de planejamento” e “as despesas de investimento são cobertas por uma poupança forçada ou por uma poupança pública”⁵²¹. Os produtos e serviços disponibilizados à comunidade e a forma pela qual serão produzidos ou ofertados decorrem de opções feitas por um órgão decisor de última instância com base nas possibilidades trazidas num plano econômico, daí esse sistema ser também chamado de *sistema de planificação* ou *sistema planificado*⁵²².

O planejamento, na lição de Luís Cabral de Moncada, é composto de duas operações essenciais: o diagnóstico e o prognóstico:

No diagnóstico contabilizam-se os dados globais e sectoriais da actividade económica, que são o pressuposto de qualquer estimativa com destaque para cálculo da procura (global e sectorial). No prognóstico projectam-se para o futuro as estimativas mais verossímeis, observadas durante a fase do diagnóstico, na base dos comportamentos considerados mais prováveis dos agentes económicos visados, ao mesmo tempo que se indicam os meios apropriados⁵²³.

A planificação é, portanto, um processo que envolve decisões supostamente tomadas a partir do conhecimento das variáveis presentes nas atividades econômicas, em especial do cálculo da procura. O cálculo da procura é atrelado à ideia de *preços*.

Ocorre que no sistema de autoridade os preços “emanam e decorrem, diretamente, da avaliação feita pela autoridade central quanto ao que deve ser produzido e consumido”. Por serem “administrados centralmente, chamam-se *preços políticos*”, pois se acomodam às diretrizes do plano. As decisões econômicas são centralizadas pelo poder político⁵²⁴.

Enquanto numa economia descentralizada existem centros de decisão autônomos de produção e consumo ajustados e coordenados pelo mercado, na economia planificada o plano substitui o mercado, definindo as relações de produção e consumo e determinando o que e como as unidades produtoras devem proceder⁵²⁵. Nas economias descentralizadas os preços tendem refletir a dinâmica entre ofertas e demandas dos agentes econômicos; nas economias centralizadas os preços deixam de informar a relação entre a produção e o consumo; não informam os produtores sobre o estado da demanda⁵²⁶. Se na economia descentralizada há a “mão invisível” do mercado, o “plano impremeditado” de Adam Smith, na economia

⁵²⁰ BARRE, Raymond. Economia política vol. 1..., p. 180.

⁵²¹ BARRE, Raymond. Economia política vol. 2. Rio de Janeiro – São Paulo: Difel, 1978, p. 64.

⁵²² NUSDEO, Fábio, op. cit., p. 107-108.

⁵²³ MONCADA, Luís S. Cabral de. Direito económico, 4. Ed. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 558.

⁵²⁴ NUSDEO, Fábio, op. cit., p. 109-110.

⁵²⁵ BARRE, Raymond. Economia política vol. 2..., p. 138.

⁵²⁶ Idem, p. 353.

centralizada há um plano central claro e explícito, do qual se depreendem comandos supervisionados e metas de produção que substituem o sistema de preços⁵²⁷. Mas, como o plano substitui o mercado, ele acaba eliminando o cálculo de preço, e a consequência disso é o surgimento de uma tecnocracia⁵²⁸, composta pelos planejadores, que executam e fiscalizam o plano. O técnico ocupa o lugar do empresário⁵²⁹.

No capítulo XXVI da obra *Ação Humana*, Ludwig von Mises demonstra “A impossibilidade do cálculo econômico no sistema socialista”⁵³⁰ (título do capítulo), apontando como principais fatores dessa impossibilidade a centralização econômica e a apropriação estatal dos meios de produção, que impossibilitam existência de um mercado que reflita de alguma forma, pelos preços, a realidade sobre as relações de oferta e demanda.

Na substituição dos preços o órgão planejador tem de construir e utilizar taxas de equivalência (ou “valores”), atribuindo um índice numérico a cada tipo de recurso⁵³¹, ou seja, atribui valores contábeis globais a quantidades físicas. Nesse procedimento a noção de custo econômico também desaparece⁵³².

Apesar de pretensioso, o órgão planejador nem sempre consegue realizar o que prescreve no plano. Como destaca Eduardo Giannetti, por mais competente que seja esse órgão, sempre terá de lidar com as dificuldades de obter informações confiáveis sobre a demanda e as possibilidades produtivas e, em obtendo essas informações, com o problema de como utilizar essa grande quantidade de dados de forma satisfatória⁵³³.

Joseph Nellis e David Parker dizem que os recursos podem ser alocados por comando ou por preço. Para os autores, o mecanismo de preços é determinante para a alocação de recursos nas economias de mercado; já nas economias centralizadas a alocação de recursos se dá por comando. Entretanto, os autores ressaltam que as duas modalidades de alocação podem coexistir: a decisão sobre a instalação de uma fábrica pode basear-se em informações detalhadas de custos (por preço); as decisões decorrentes da percepção do “ambiente” local podem ser meramente subjetivas (por comando)⁵³⁴.

Nellis e Parker tratam a economia de planejamento centralizado como um sinônimo de

⁵²⁷ FONSECA, Eduardo Giannetti da. O mercado das crenças: filosofia econômica e mudança social. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 99.

⁵²⁸ BARRE, Raymond. Economia política vol. 1..., p. 180.

⁵²⁹ Idem, p. 184.

⁵³⁰ MISES, Ludwig von. Ação humana. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

⁵³¹ HAYEK, Friedrich A. The use of knowledge in society. American Economic Review, XXXV, n° 4; Setembro de 1945, p. 519–530. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Essays/hykKnw1.html>> Acesso em 09 de fev. 2011.

⁵³² BARRE, Raymond. Economia política vol. 1..., p. 186.

⁵³³ FONSECA, Eduardo Giannetti da., op. cit., p. 99.

⁵³⁴ NELLIS, Joseph; PARKER, David, op. cit., p. 28

economia de comando, o que não é totalmente correto. Para os autores, o *comando* envolve uma forte carga de subjetivismo, ou seja, implica decisões tomadas sem o devido lastro em informações. Ora, o planejamento central tem a pretensão de tomar decisões amparadas no conhecimento das variáveis das atividades econômicas. Assim, o planejamento não é subjetivo e não se confunde com a decisão por comando. No entanto, pode-se afirmar que o comando faz parte do planejamento centralizado. Na verdade, quanto menor a possibilidade de cálculo econômico e menores as informações que um agente dispõe para a tomada de decisões, mais necessário se faz o *comando*, a decisão subjetiva, aleatória. Uma economia centralizada, que extingue o sistema de preços, só pode ser, como bem afirma Barre, “uma economia à base de injunções”⁵³⁵. A tendência no sentido de as decisões econômicas tornarem-se cada vez mais subjetivas nas economias centralizadas, dificultando o planejamento eficiente, explica a razão de Leon Trotsky – provavelmente após constatar as implicações da retomada do rígido controle estatal sobre a atividade industrial e a coletivização da agricultura pelos chamados *Kolkhozes*⁵³⁶ iniciada por Stalin em 1929 –, ter reconhecido, no texto *The Soviet Economy in Danger*, publicado em outubro de 1932, o seguinte: “o cálculo econômico é impensável sem as relações de mercado”⁵³⁷⁻⁵³⁸.

É pertinente frisar que o planejamento faz parte das atividades econômicas. Conforme lembra Barre, “em todos os lugares, em todas as épocas, os homens empenhados em atividades econômicas agem a partir de planos, que elaboram e executam a fim de lutar contra a escassez”⁵³⁹. Assim, a existência de *planos* é possível tanto na dimensão estatal quanto na dimensão empresarial (para pequenas ou grandes empresas). Destarte, a questão se desloca para a pergunta “*quem* está planejando?”, a qual, segundo Friedrich Hayek, não traz o questionamento se deve-se ou não planejar, mas sim se o planejamento deve ser feito por uma autoridade central única para todo o sistema econômico, ou se deve ser dividido entre vários indivíduos⁵⁴⁰.

⁵³⁵ BARRE, Raymond. Economia política vol. 1..., p. 185.

⁵³⁶ BARRE, Raymond. Economia política vol. 2..., p. 146-147.

⁵³⁷ “Economic accounting is unthinkable without market relations” (TROTSKY, Leon. The soviet economy in danger – outubro de 1932. Marxists Internet Archive, 2000. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/trotsky/1932/10/sovecon.htm>> Acesso em 22 fev. 2011).

⁵³⁸ As dificuldades decorrentes da impossibilidade do cálculo econômico nas economias socialistas explicam as ações voltadas para a restauração de um mínimo de economia de mercado (v.g. a Nova Política Econômica de Lênin), de modo a tornar a economia mais eficiente. Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirmou que mesmo nas economias centralizadas, “sempre subsiste um setor residual para a iniciativa particular” (Direito constitucional econômico..., p. 11).

⁵³⁹ BARRE, Raymond. Economia política vol. 1..., p. 182.

⁵⁴⁰ “This is not a dispute about whether planning is to be done or not. It is a dispute as to whether planning is to be done centrally, by one authority for the whole economic system, or is to be divided among many individuals” (HAYEK, Friedrich A., op. cit.). Nesse mesmo sentido disse Mises: “[...] a alternativa não está

Numa economia centralizada o plano de *um* agente econômico, no caso o Estado, se impõe “ao conjunto de planos de outros agentes econômicos”,⁵⁴¹ o que resulta necessariamente na eliminação dos planos que concorrem ou coexistem com o plano estatal. Assim, por exemplo, a economia alemã sob o domínio do Nacional Socialismo apresentava características típicas de um sistema capitalista, tais como a propriedade privada dos meios de produção, divisão capitalista do trabalho e das rendas. Porém, tratava-se, como observou Barre, de um “verniz” de capitalismo, visto que “despojado em sua substância quanto ao funcionamento da economia, que se processava sob domínio do Estado, cujos controles se exerciam diretamente sobre todas as atividades”⁵⁴². Como lembra Nusdeo, “apenas aparentemente os empresários e administradores privados tomavam as decisões”, uma vez que as decisões vinham do poder político, o que os tornava meros delegados deste⁵⁴³. O plano do Estado se impunha aos demais planos. Nesse mesmo sentido Ludwig von Mises destacou:

Na Alemanha de Hitler havia um sistema de socialismo que só diferia do sistema russo na medida em que ainda eram mantidos a terminologia e os rótulos do sistema de livre economia. Ainda existiam "empresas privadas", como eram denominadas. Mas o proprietário já não era um empresário; chamavam-no "gerente" ou "chefe" de negócios (Betriebsführer). Todo o país foi organizado numa hierarquia de führers; havia o Führer supremo, obviamente Hitler, e em seguida uma longa sucessão de führers, em ordem decrescente, até os führers do último escalão. E, assim, o dirigente de uma empresa era o Betriebsführer. [...] O Betriebsführer não tinha o direito de se apossar dos lucros; recebia o equivalente a um salário e, se quisesse receber uma soma maior, diria, por exemplo: "Estou muito doente, preciso me submeter a uma operação imediatamente, e isso custará quinhentos marcos." Nesse caso, era obrigado a consultar o führer do distrito (o Gauführer ou Gualelter), que o autorizaria - ou não - a fazer uma retirada superior ao salário que lhe era destinado.⁵⁴⁴

Os empresários e os trabalhadores obedeciam às ordens do *Reichsführerwirtschaftsministerium*, corpo ministerial comandado por Göring, que determinava o que e quanto produzir, onde adquirir matérias-primas e quanto se devia pagar por elas, para quem seriam vendidos os produtos e o preço da venda dos mesmos. Os trabalhadores eram designados para determinadas fábricas e seus salários decorriam de decretos. A economia era detalhadamente regulada pelo governo⁵⁴⁵.

em plano central *versus* nenhum plano. Na verdade, a escolha está entre o planejamento total feito por uma autoridade governamental central e a liberdade de cada indivíduo para traçar os próprios planos, fazer o próprio planejamento. O indivíduo planeja sua vida todos os dias, alterando seus planos diários sempre que queira. O homem livre planeja diariamente, segundo suas necessidades” (MISES, Ludwig Von. As seis lições. Rio de Janeiro: Instituto Liberal. 1998, p. 26).

⁵⁴¹ BARRE, Raymond. Economia política vol. 1..., p. 182.

⁵⁴² Idem, p. 181-182.

⁵⁴³ NUSDEO, Fábio, op. cit., p. 112.

⁵⁴⁴ MISES, Ludwig Von. As seis lições. Rio de Janeiro: Instituto Liberal. 1998, p. 43-44.

⁵⁴⁵ Idem, p. 43-44.

Fábio Nusdeo chama a atenção para o fato do termo “planificação”, como denotativo de sistemas de autoridade ou coletivistas, ter perdido a sua popularidade, pois mesmo sistemas descentralizados, de autonomia, passaram a adotar técnicas de planejamento⁵⁴⁶. Entretanto, é possível dizer que o termo continua sendo útil e válido para designar economias centralizadas. A presença de planos ou de planejamento estatal não torna *per se* uma economia em *planificada*. Nas economias descentralizadas o planejamento econômico existe, mas não é um mecanismo impositivo de controle de toda a atividade econômica. Assim, por exemplo, entre nós, o art. 174 da Constituição diz que o planejamento elaborado pelo Estado é determinante para o setor público, mas apenas *indicativo* para o setor privado. Nesses termos, quando se diz que uma economia é “planificada”, o que se está afirmando é que toda a economia está inserida no plano estatal.

4.1.1.3 Sistema de autonomia

O sistema de autonomia, também conhecido como sistema de economia descentralizada, apresenta as seguintes características: a) é uma economia de mercado, com centros econômicos (de produção, de oferta, de consumo) distintos, ligados entre si por redes de trocas, daí dizer-se que é uma economia “multipolar”; b) são economias em que o planejamento não é central, mas apenas indicativo; c) é uma economia que respeita a liberdade de decisão daqueles que demandam e daqueles que ofertam; d) há o respeito pela liberdade empresarial de estabelecer preços⁵⁴⁷; e) é uma economia baseada na existência de empresas privadas, que fazem a ligação entre o mercado de bens e serviços e os fatores de produção (capital e trabalho)⁵⁴⁸; f) ao contrário do que ocorre nas economias centralizadas, no sistema de autonomia a formação do capital resulta essencialmente da atividade de indivíduos e empresas⁵⁴⁹.

Por ser uma economia multipolar, de mercado, a economia descentralizada é o modelo que alberga e depende do princípio da livre concorrência.

⁵⁴⁶ NUSDEO, Fábio, op. cit., p. 107.

⁵⁴⁷ Os itens “c” e “d” correspondem ao que Fábio Nusdeo chamou de “dispersão dos centros de decisão” (NUSDEO, Fábio, op. cit., p. 115).

⁵⁴⁸ BARRE, Raymond. Economia política vol. 1..., p. 183-184 e 188-191.

⁵⁴⁹ BARRE, Raymond. Economia política vol. 2. Rio de Janeiro – São Paulo: Difel, 1978, p. 48.

4.1.2 Os papéis históricos do Estado para a livre concorrência

Ao longo da história se observam esforços, ainda que tímidos, para garantir a concorrência, evitar os monopólios e o abuso do poder econômico.

Na antiguidade grega exercia-se, muitas vezes temporariamente, o monopólio estatal sobre certas atividades econômicas (já que eram comumente criados em épocas de crise econômica) e não se proibia os monopólios privados, mas apenas se coibia a manipulação de preços e a forja de uma escassez artificial de produtos. Na antiguidade romana era comum o monopólio estatal, embora já no final do Império tenha se multiplicado o número de monopólios concedidos a particulares com vistas a aumentar os recursos estatais. No entanto, preocupava-se em Roma com o que hoje chama-se de “abuso do poder econômico”⁵⁵⁰ e no Código de Justiniano verifica-se a proibição de certas práticas de monopólio⁵⁵¹.

Na Idade Média o conceito de monopólio estava ligado à ideia de *privilégio*, que em regra era concedido aos agentes econômicos privados como forma de estímulo à expansão comercial e colonial⁵⁵². Com a crise do feudalismo e o subsequente advento das monarquias nacionais, os reis passaram a deter um controle abrangente da economia, o que favoreceu a ascensão do absolutismo e do mercantilismo, sendo que nesse destacava-se o pacto colonial, que viabilizava os monopólios entre os Estados e as colônias, ou possibilitava a concessão de privilégios comerciais exclusivos a certos particulares localizados nas colônias⁵⁵³.

Ao fim do século XVI, os monopólios reais começam a ser contestados. Assim, na Grã-Bretanha, já em 1603, o “caso dos monopólios” resultou no primeiro pronunciamento judicial sobre princípios da *Common Law* referentes aos monopólios e ao poder real para concedê-los. Outro caso emblemático foi o “Statute of Monopolies” (1624), aprovado pelo Parlamento Inglês, que impediu que o Rei concedesse monopólios⁵⁵⁴.

A partir da consolidação dos ideais do liberalismo econômico a concorrência e a não intervenção do Estado na economia passam a ser vistas como uma solução para o problema dos monopólios. Editam-se, então, em França (1791) dois instrumentos normativos com reflexos incontestáveis para a livre concorrência, a saber: 1) o Decreto de Allarde (*Décret*

⁵⁵⁰ FORGIONI, Paula Andrea. Os fundamentos do antitruste. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 34-38

⁵⁵¹ CORDEIRO, Rodrigo Aiache. Poder econômico e livre concorrência: uma análise da concorrência na constituição da República Federativa do Brasil de 1998 – Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie – São Paulo, 2007. p. 70-73.

⁵⁵² FORGIONI, Paula Andrea, op. cit., p. 39-40.

⁵⁵³ CORDEIRO, Rodrigo Aiache, op. cit., p. 73-74.

⁵⁵⁴ FORGIONI, Paula Andrea, op. cit. p.52-54.

d'Allarde) que postulava a liberdade de comércio e indústria de forma independente das corporações de ofício; e 2) a Lei Chapelier que proibia as corporações de ofício⁵⁵⁵. No Brasil, a Constituição do Império estabelecia no inciso XXV do artigo 179 o seguinte: “Ficam abolidas as Corporações de Offícios, seus Juizes, Escrivães, e Mestres”.

A não intervenção do Estado na economia era uma característica marcante na ideia de *Constituição* consagrada a partir do século XVIII, que enfatizava tão somente o aspecto político das constituições: a estruturação e limitação do poder com vistas a garantir a liberdade individual. Na primeira fase do constitucionalismo moderno, as *constituições liberais* não disciplinavam a atividade econômica, embora nelas existissem normas de *repercussão* na economia (v.g. a Constituição do Império do Brasil, que traz o direito de propriedade⁵⁵⁶ e também a liberdade de trabalho, indústria e profissão^{557,558}).

Ao longo do século XIX as inovações científicas e a Revolução Industrial favoreceram a ascensão de grandes empresas fabris. Após 1860 começa a se desenvolver o capitalismo financeiro. Nesse momento, começam a surgir as sociedades anônimas, as *holdings*, os cartéis⁵⁵⁹ e a concentração do poder econômico, o que fez com que, por exemplo, nos Estados Unidos da América, consumidores, trabalhadores, agricultores, pequenos empresários e a imprensa⁵⁶⁰, começassem, mormente a partir de 1880, a contestar a concentração do poder econômico, os preços praticados pelos detentores desse poder, bem como as práticas imorais para eliminar a concorrência⁵⁶¹. De modo conseqüente a isso, depreende-se: 1) a “Sherman Act” (1890), que tinha por escopo neutralizar os efeitos negativos da concentração econômica sobre os consumidores e sobre a política, e, ainda, a proteção da competição; e 2) a “Calyton Act” (1914), que definia as práticas desleais⁵⁶², tais como os acordos voltados para o domínio de mercado⁵⁶³.

Ainda no primeiro quartel do século XX inicia-se um processo de maior intervenção do Estado na economia. Surgem as *constituições sociais* como a do México (1917) e a de

⁵⁵⁵ FORGIONI, Paula Andrea, op. cit., p. 59.

⁵⁵⁶ “Art. 179, XXII - E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. [...]”.

⁵⁵⁷ “Art. 179, XXIV - Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos”.

⁵⁵⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direito constitucional econômico. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 3-4.

⁵⁵⁹ CORDEIRO, Rodrigo Aiache, op. cit., p. 76.

⁵⁶⁰ SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito concorrencial: as estruturas. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 52-53.

⁵⁶¹ BAGNOLI, 2003, p. 34 *apud* CORDEIRO Rodrigo Aiache, op. cit., p. 77.

⁵⁶² SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito concorrencial: as estruturas..., p. 53-56.

⁵⁶³ Em sentido bastante diverso ao do Clayton Act, destaca Vital Moreira a reação advinda da jurisprudência alemã, que não só dá validade como torna vinculantes os *acordos* para domínio de mercado. Preservando, dessa forma, a força dos contratos, a ordem jurídica, mas não o modelo econômico, a economia de mercado, a qual já não correspondia à realidade, visto que não mais norteadada pelo princípio da livre concorrência. (MOREIRA, Vital. A ordem jurídica do capitalismo. Coimbra: Centelha, 1978, p. 84-85).

Weimar (1919) e desencadeava-se a Revolução Russa (1917). Pouco mais adiante, após a crise de 1929, surgia nos Estados Unidos o “New Deal”.

As constituições sociais traziam direitos sociais e, em especial, a Constituição de Weimar, na sua seção *Da vida econômica (Das Wirtschaftsleben)* trazia “as grandes linhas de uma organização sistemática da economia”⁵⁶⁴. Essa constituição inspirou outras constituições, como as da Europa central e báltica, a espanhola de 1931 e a brasileira de 1934⁵⁶⁵.

Na Europa de 1930 até 1945 verificam-se a ascensão e queda do Nacional-Socialismo alemão e do Fascismo italiano, caracterizados, embora em graus diferentes, pelo controle e pelo dirigismo da atividade econômica. Tais modelos de condução da economia, conforme lembra Salomão Filho, resultam num direito concorrencial peculiar; na Alemanha, por exemplo, até que as atrocidades do nazismo viessem a lume, vigorava um direito concorrencial preocupado tão somente com a lealdade das condutas empresariais e não com as concentrações econômicas⁵⁶⁶.

Com o neoliberalismo a concorrência deixa de ser tida como um princípio dado e inalterável e a economia não é mais concebida como autorregulável⁵⁶⁷. A teoria neoliberal, em sua forma mais pura, compreende que para coibir as ameaças à concorrência – o desenvolvimento de situações monopolistas ou a realização de acordos (cartéis, truste, etc.) –, a ordem jurídica deve garantir aquilo que a economia por si mesma não consegue⁵⁶⁸. Dessa forma, durante as décadas de 1950 e 1960 prevaleceu a concepção de um direito concorrencial equilibrador e tutor da concorrência. A função do antitruste aí era proteger a concorrência em si, garantindo-se que o poder dos participantes do mercado estivesse diluído, ou seja, desconcentrado⁵⁶⁹.

No entanto, já no final da década de 1970, a partir das teorias da Escola de Chicago, a concentração econômica passa então a ser justificada em nome da eficiência⁵⁷⁰ e dos

⁵⁶⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direito constitucional econômico..., p. 4.

⁵⁶⁵ Idem, p. 4.

⁵⁶⁶ SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito concorrencial: as estruturas..., p. 58.

⁵⁶⁷ Enquanto o pensamento liberal clássico (séculos XVIII e XIX) traz a concepção inovadora – em relação aos períodos anteriores da história humana – de que “la economía de mercado supone un sistema autorregulador de mercados”, ou seja, é “una economía gobernada por los precios del mercado y únicamente por ellos”, o entendimento gestado no período entre guerras e aprofundado pelos teóricos do neoliberalismo baseia-se na indispensabilidade Estado para a manutenção do mercado. Essa mudança de postura pode ser vista como um processo natural, mas também, como sugere Karl Polanyi, a atuação do Estado para assegurar a existência de mercados, estaria ligada à própria origem do *laissez-faire*: “el *laissez-faire* no tenía nada de natural; [...] el propio *laissez-faire* fue impuesto por el Estado” (Cf. POLANYI, Karl. La gran transformación: crítica del liberalismo económico. Madrid: La Piqueta, 1989, p. 83-85 e 223-245).

⁵⁶⁸ MOREIRA, Vital. A ordem jurídica do capitalismo. Coimbra: Centelha, 1978, p. 104-107.

⁵⁶⁹ SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e concorrência (estudos e pareceres). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 38.

⁵⁷⁰ A eficiência para a escola neoclássica de Chicago traduz-se na capacidade de produzir a custos menores,

benefícios que traz para consumidor⁵⁷¹⁻⁵⁷², consolidando, dessa forma, a relevância dada por Schumpeter à grande empresa para uma produção eficiente, para a inovação e para o crescimento econômico⁵⁷³. E a consequência desse desenvolvimento teórico é que o monopólio deixa de ser condenado *a priori* e não mais se protege a concorrência pela concorrência, mas tutela-se a concorrência eficiente. Assim, há o bom e o mau monopólio⁵⁷⁴. Não obstante, verifica-se nessa mesma época, na Alemanha e no Japão, uma política industrial tolerante com a concentração econômica⁵⁷⁵.

Já na década de 1990, a partir da constatação de que a forma predominante de oferta se dá por meio de estruturas oligopolísticas^{576 - 577}, o direito concorrencial passa novamente a ser pensado como um instrumento que se põe a serviço dos consumidores. Mas, além disso, conforme lembra Salomão Filho, quando a economia passa, gradativamente, a se tornar mais concentrada, “ressurge o movimento no sentido do controle dos pólos de poder”, ou seja, o antitruste passa a ser utilizado “como instrumento de proteção do cidadão”⁵⁷⁸. O uso do vocábulo *cidadão* por Salomão Filho indica, portanto, que o direito concorrencial assume uma importância que transcende a dinâmica entre oferta e demanda, alcançando a dimensão da política.

4.1.3 Importância geral da livre concorrência

Todo agrupamento social que pretenda adotar a economia de mercado, deve, conforme

reduzindo os preços para os consumidores; presumem-se os benefícios para o consumidor. Entretanto, quando da existência de um monopólio, não se pode afirmar categoricamente que o monopolista está a “dividir seus lucros” com o consumidor, ou tampouco queira fazê-lo. (SALOMÃO FILHO, Direito concorrencial: as estruturas..., p. 19-20)

⁵⁷¹ SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito concorrencial: as estruturas..., p. 21.

⁵⁷² Esses efeitos são bastante questionáveis. Sobre o assunto, ver: GLÓRIA, Daniel Firmato de Almeida. A livre concorrência como garantia do consumidor. Belo Horizonte: Del Rey; FUMEC, 2003.

⁵⁷³ Cf. SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

⁵⁷⁴ MOREIRA, Vital, op. cit., p. 107-108.

⁵⁷⁵ SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito concorrencial: as estruturas..., p. 36-37.

⁵⁷⁶ Cf. CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.

⁵⁷⁷ Um oligopólio pode ser bilateral, puro ou diferenciado. No oligopólio bilateral existem um pequeno número de vendedores de produtos ou serviços e um pequeno número de compradores. O oligopólio puro, por sua vez, caracteriza-se pela presença de um número pequeno de vendedores de produtos ou serviços homogêneos e um grande número de compradores. Já o oligopólio diferenciado pode ser verificado quando há um pequeno número de vendedores de produtos ou serviços diferenciados e um grande número de compradores. Cf. GRAWUNDER, Atos de Freitas. Mercado de produtos, p. 116. In: SOUZA, Nali de Jesus de. (Coord.). Introdução à economia. São Paulo: Atlas, 1996.

⁵⁷⁸ SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e concorrência (estudos e pareceres)...., p. 38.

aduz Calixto Salomão Filho, “[...] contar com um corpo de regras mínimas que garantam ao menos o funcionamento desse mercado, ou seja, que garantam um nível mínimo de controle das relações econômicas”⁵⁷⁹.

São diversos os argumentos favoráveis à promoção da livre concorrência. Um desses argumentos baseia-se na constatação de que onde há concorrência entre os produtores de um bem ou serviço, os preços praticados tendem a se manter nos menores níveis possíveis – o que beneficia os consumidores –, e as empresas tendem a se tornar mais eficientes e inovadoras⁵⁸⁰.

Outro argumento para a defesa da concorrência consiste no entendimento de que o poder econômico “é capaz de falsear as informações sobre o mercado”, sendo que numa situação de monopólio, por exemplo, “[...] o preço não transmite para o consumidor a real escassez do produto”⁵⁸¹.

O controle do poder econômico serve como proteção da ordem privada em relação ao Estado e o protege contra a ordem econômica privada, evitando (em tese) simultaneamente que o poder político abocanhe o poder econômico e que este domine o poder político. Não obstante, com o controle do poder econômico, acaba-se, pela fiscalização e repressão, por se proteger também a ordem privada contra os abusos e excessos que dela mesma podem brotar⁵⁸².

O mercado demanda regras que preservem seus elementos constitutivos. Como o mercado pressupõe a concorrência, o direito concorrencial pode ser visto como “direito constitucional” do mercado⁵⁸³.

4.1.4 Direito concorrencial no Brasil

A tutela da livre concorrência no Brasil se dá pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), o qual é composto pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)⁵⁸⁴, que é um órgão judicante – mas com papel preventivo, repressivo e

⁵⁷⁹ SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito concorrencial: as estruturas..., 1993, p. 15

⁵⁸⁰ Nesse sentido ver: <<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?5bdb5ca46ba96ac09d>>

⁵⁸¹ SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito concorrencial: as estruturas. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 43.

⁵⁸² Idem, p. 43-46.

⁵⁸³ CHEVALLIER, Jacques. Estado e ordem concorrencial. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, ano 5, n° 20, out./dez. 2007, p. 133-135.

⁵⁸⁴ “O CADE é formado por um Plenário composto por um presidente e seis conselheiros, indicados pelo Presidente da República, mas que devem ser sabatinados e aprovados pelo Senado Federal, para exercer um mandato de dois anos, com a possibilidade de uma recondução, por igual período. O presidente do CADE e

educativo⁵⁸⁵ – com jurisdição em todo o território nacional, criado pela Lei nº 4.137 de 1962 e transformado em autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça pela Lei nº 8.884/94, pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE – vinculada ao Ministério da Fazenda – criada pela Medida Provisória nº 813, de 01/01/1995) e pela Secretaria de Direito Econômico (SDE – vinculada ao Ministério da Justiça). A finalidade do SBDC é promover uma economia competitiva, por meio de mecanismos de prevenção e repressão a práticas prejudiciais ou limitadoras da livre concorrência. Às secretarias cabe o papel de instruir a análise concorrencial dos atos de concentração econômica, emitindo pareceres que não são vinculativos, e de investigação de possíveis ilícitos concorrenciais; já ao CADE cabem, após o recebimento dos pareceres, o julgamento e a decisão final, na esfera administrativa, dos processos iniciados pela SEAE ou pela SDE^{586 - 587}. Conforme lembra Fábio Ulhoa Coelho, o CADE ao tipificar certa prática empresarial como infração da ordem econômica exerce competência vinculada, mas ao aplicar a respectiva sanção exerce competência discricionária, mesmo porque a jurisdição do CADE é uma “jurisdição administrativa”, pois integra o Poder Executivo e não o Judiciário⁵⁸⁸.

A lei nº 8.884 de 1994, contemplou boa parte da complexidade inserida nas discussões em torno do direito da concorrência durante a história, reconhecendo a pluralidade de interesses envolvidos na tutela da concorrência, como, por exemplo, o dos consumidores, quando da possibilidade de serem beneficiados por uma economia de escala proporcionada

os conselheiros só podem ser destituídos em condições muito especiais. Esta regra fornece autonomia aos membros do Plenário do CADE, o que é fundamental para assegurar a tutela dos direitos difusos da concorrência de forma técnica e imparcial. O CADE também possui sua própria Procuradoria. Assim como os Conselheiros do CADE, o Procurador-Geral é também indicado pelo Presidente da República e sabatinado e aprovado pelo Senado Federal para um mandato de dois anos, renovável uma única vez pelo mesmo período” (Cf. *website* do CADE).

⁵⁸⁵ O papel preventivo do CADE pode ser representado, de acordo com o artigo 54 e seguintes da Lei nº 8.884/94, pela análise dos atos de concentração. Já o papel repressivo corresponde à análise e repressão das condutas anticoncorrenciais, previstas nos artigos 20 e seguintes da referida lei – tais como: cartéis, vendas casadas, preços predatórios e acordos de exclusividade –, no Regimento Interno do CADE e na Resolução 20 também do CADE. Por fim, o papel pedagógico está baseado na difusão da cultura da concorrência (Cf. *website* do CADE).

⁵⁸⁶ Para mais informações a respeito ver: 1) <<http://www.mj.gov.br/sde/data/Pages/MJ44407D46PTBRIE.htm>>; 2) <<http://www.cade.gov.br>>; e 3) <<http://www.seae.fazenda.gov.br>>.

⁵⁸⁷ “Em 2005 foi editada portaria conjunta com o objetivo de estabelecer mecanismos de cooperação entre as referidas Secretarias visando aumentar a eficiência dos órgãos responsáveis pela defesa da concorrência, nos termos da Lei nº 8.884/94, nomeadamente a Instrução Conjunta para a análise de Atos de Concentração - AC e a Análise Conjunta de Condutas Anticompetitivas (Portaria Conjunta SEAE/SDE n. 33, de 4 de janeiro de 2006). Com o objetivo de racionalizar a análise de atos de concentração de menor complexidade foi editada ainda a Portaria Conjunta SEAE/SDE n. 1, de 18 de fevereiro de 2003 e firmado o Acordo de Cooperação entre a SDE e a Procuradoria do CADE, em 19 de agosto de 2007” (Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ29715BC8ITEMIDCEF35B5AB2E84F6A8CA8858B129BB4EFPTBRIE.htm>> Acesso em 12 nov. 2010).

⁵⁸⁸ COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial, volume 1. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 202 e 206.

por um ato de concentração⁵⁸⁹, bem como os perigos que essa concentração implica aos próprios consumidores. Destarte, podem ser identificados três interesses tutelados pelas normas concorrenciais: “o dos consumidores, o dos participantes do mercado (concorrentes) e o interesse institucional da ordem concorrencial”⁵⁹⁰.

O art. 20 da lei 8.884 de 1994 traz como infrações da ordem econômica: a limitação que prejudique a livre concorrência ou a livre iniciativa; o domínio de mercado relevante de bens ou serviços (ressalvado processo natural baseado na eficiência nos termos do § 1º); exercício abusivo de posição dominante. Já o art. 21 traz as condutas que caracterizam infrações à ordem econômica⁵⁹¹, que devem ser coibidas a fim de garantir a existência de um ambiente de leal⁵⁹² competição entre empresários.

Mas o direito antitruste vai além da regulação jurídica das condutas empresariais; ocupa-se das estruturas, ou seja, ocupa-se do problema da concentração econômica e, por essa razão, é instrumento de contenção dos monopólios e dos oligopólios, muito embora a sua aplicação nesse sentido seja bastante complexa.

4.1.4.1 A concentração de empresas

Conforme leciona Ana Maria de Oliveira Nusdeo, “um determinado ato ou contrato

⁵⁸⁹ Entende-se por ato de concentração o processo de análise pelo SBDC (Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência) das operações de fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário, que resultem na participação de empresa ou grupo de empresas em 20% de um mercado relevante, ou quando qualquer dos participantes tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual de R\$ 400 milhões de reais (Lei nº 8.884/94, art. 54, § 3º).

⁵⁹⁰ SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito Concorrencial: as condutas. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 61.

⁵⁹¹ Algumas infrações previstas no art. 21 da Lei 8.884 de 1994: fixar ou praticar, em acordo com concorrente, sob qualquer forma, preços e condições de venda de bens ou de prestação de serviços; obter ou influenciar a adoção de conduta comercial uniforme ou concertada entre concorrentes; dividir os mercados de serviços ou produtos, acabados ou semi-acabados, ou as fontes de abastecimento de matérias-primas ou produtos intermediários; limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado; criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços; impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição; exigir ou conceder exclusividade para divulgação de publicidade nos meios de comunicação de massa; açambarcar ou impedir a exploração de direitos de propriedade industrial ou intelectual ou de tecnologia; vender injustificadamente mercadoria abaixo do preço de custo.

⁵⁹² O que define a concorrência como sendo *desleal* são os meios que se empregam para se vencer a concorrência (COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial, volume 1. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 190). Esse é o sentido do §1º do art. 20 da Lei nº 8.884 de 1994 que diz não ser ilícito o domínio de mercado relevante de bens ou serviços quando “resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores”.

pode ser considerado uma operação de concentração de empresas quando as partes envolvidas, antes centros autônomos de decisão, passam a atuar como um único agente do ponto de vista econômico”. Esses atos e contratos, complementa a autora, diferem da cooperação empresarial, na qual a unidade de comando não implica o controle de todas as atividades⁵⁹³.

Nos termos do §3º do art. 54 da Lei nº 8.884 de 1994, consideram-se como atos de concentração aqueles que, por meio “de fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário”, impliquem uma participação de vinte por cento de um mercado relevante, ou “em que qualquer dos participantes tenha registrado faturamento bruto anual no último balanço equivalente a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais)”.

Diversos são os motivos que levam as empresas a praticarem atos de concentração, que podem ou não serem benéficos. A realização de operações de concentração pode apresentar diversos motivos, tais como: “o desejo de um empresário de se retirar do negócio”; a necessidade de “evitar o declínio e mesmo a falência de empresa em dificuldades”; a busca por uma maior produtividade e eficiência mediante a criação de uma economia de escala; o aumento na capacidade de investimento; necessidade de trazer mais competitividade no cenário internacional; e pode servir como mecanismo de defesa de empresas menores, tradicionais ou até mesmo grande empresas, ameaçadas por concorrentes mais agressivos ou em franca expansão. Em princípio, um ato de concentração pode ser visto como um elemento próprio da livre iniciativa e da economia de mercado e os diversos motivos apresentados podem ser considerados benéficos. Na verdade, a concentração passa a ser vista como algo prejudicial, a partir do momento em que traz consigo a pretensão de dominar mercados, de eliminar – por meio da compra – concorrentes, ou se ela acarreta numa posição dominante abusiva⁵⁹⁴.

Diante da possibilidade de atos de concentração prejudiciais, prevê o art. 54 da Lei nº 8.884 de 1994 que os atos que limitem ou prejudiquem a livre concorrência, ou resultem na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços, deverão ser apreciados pelo CADE.

Cumprido dizer que o direito brasileiro não pune o monopólio por si mesmo, mas tão somente aquele construído de forma ilícita. O legislador pátrio reconheceu a pluralidade de interesses envolvidos na tutela da concorrência, como, por exemplo, o dos consumidores, haja

⁵⁹³ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Defesa da concorrência e globalização econômica: o controle da concentração de empresas. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 21-22.

⁵⁹⁴ Idem, p. 25-26.

vista que estes tanto podem ser beneficiados por uma economia de escala proporcionada por um ato de concentração como também podem ver prejudicado o direito de escolha quando da concentração de um determinado mercado.

É preciso lembrar que algumas situações reais de monopólio ou oligopólio decorrem de outros fatores diversos dos atos de concentração, tais como os monopólios naturais (nos quais vigoram investimentos elevados) e os monopólios construídos em virtude da eficiência empresarial.

Quando se avaliam os atos de concentração empresarial, o aplicador do direito antitruste tem de observar uma série de variáveis, o que torna bastante complexa a análise dos atos de concentração.

4.1.4.1.1 Análise dos atos de concentração

Na análise da concentração econômica são obedecidas as seguintes etapas: 1) determinação do mercado relevante; 2) determinação da participação nesse mercado; 3) verificação das possibilidades de exercício de poder econômico no mercado; 4) exame de eficiências; 5) avaliação dos efeitos da concentração⁵⁹⁵.

A delimitação do mercado relevante deve analisar o *mercado relevante geográfico* e o *mercado relevante material* (mercado do produto). O primeiro diz respeito à “área onde se trava a concorrência relacionada à prática que está sendo considerada como restritiva”⁵⁹⁶.

Já o mercado relevante material é “aquele em que o agente econômico enfrenta a concorrência, considerando o bem ou serviço que oferece”. Para identificá-lo, é necessário, a partir das relações de concorrência, saber se a satisfação obtida pelo consumo ou uso de um determinado produto pode ser substituída pelo consumo ou uso de outro. Caso isso se verifique, entende-se que os produtos em questão fazem parte do mesmo mercado relevante material. Assim, por exemplo, uma caneta de plástico e outra de metal precioso não fazem parte do mesmo mercado relevante material. Embora os dois tipos de caneta façam parte do “mercado de canetas”, a satisfação esperada ou obtida por um não é igual a do outro e por isso não concorrem entre si. Mas convém destacar que nem sempre a intercambialidade do

⁵⁹⁵ PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva. Análise de concentração econômica no setor de comunicação: defesa da democracia e diversidade na esfera pública. In: Revista de Direito da Concorrência. Brasília: IOB/CADE, 2003, p. 68.

⁵⁹⁶ FORGIONI, Paula Andrea, op. cit., p. 232-233

produto é facilmente diagnosticada, o que permite que na prática o conceito de mercado relevante seja elástico⁵⁹⁷.

O Anexo V da Resolução 15 do CADE, de 1998, estabelece que:

Um mercado relevante do produto compreende todos os produtos/serviços considerados substituíveis entre si pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização. Um mercado relevante do produto pode eventualmente ser composto por certo número de produtos/serviços que apresentam características físicas, técnicas ou de comercialização que recomendem o agrupamento⁵⁹⁸.

Na terceira etapa pondera-se a relação entre *market share* (parcela do mercado relevante controlada por uma empresa) e *market power* (poder econômico que dá independência a um agente econômico em relação ao comportamento dos concorrentes)⁵⁹⁹. Em princípio, pelo §3º do art. 20 da Lei nº 8.884/1994, presume-se que há posição dominante quando o agente detém 20% do mercado relevante. No entanto, esse percentual poderá ser revisto pelo CADE, quando então pode ser avaliada a existência do *market power*.

Nas etapas do exame de eficiências e avaliação dos efeitos da concentração, verifica-se, a partir uma análise de custo benefício, se determinados níveis de concentração são aceitáveis ou não. Nos termos do §1º do art. 54 da Lei nº 8.884/1994, fica estabelecido que o CADE poderá autorizar atos que limitem ou prejudiquem a livre concorrência, ou resultem na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços, se, por exemplo: I - tiverem por objetivo, cumulada ou alternativamente: a) aumentar a produtividade; b) melhorar a qualidade de bens ou serviço; ou c) propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico; II – também trouxerem benefícios aos consumidores. Contudo, para autorizar, o Plenário do CADE definirá compromissos de desempenho para os interessados no ato de concentração (art. 58 da Lei nº 8.884/1994).

Vale destacar que para a fixação de compromissos de desempenho o CADE deve se preocupar com as “alterações no nível de emprego” (art. 58, §1º da Lei nº 8.884/1994) que podem ser provocadas por um ato de concentração.

A análise dos atos de concentração pelo CADE é uma das formas pelas quais o direito da concorrência pode se relacionar com o desenvolvimento. Analisar como determinados atos de concentração impactam as relações de consumo, o progresso tecnológico e o ambiente laboral de um setor da economia, de uma região, ou até mesmo de um país, significa fazer,

⁵⁹⁷ FORGIONI, Paula Andrea, op. cit., p. 241-242.

⁵⁹⁸ Idem, p. 259-260.

⁵⁹⁹ Ibidem, p. 331-333.

indiretamente, uma análise sobre os impactos de tais atos sobre o processo de desenvolvimento, sobre as oportunidades econômicas envolvidas neste processo.

4.2 LIVRE CONCORRÊNCIA E DESENVOLVIMENTO

A relação entre livre concorrência e desenvolvimento pode ser analisada tanto pela perspectiva das condutas dos agentes econômicos como por uma reflexão sobre os aspectos estruturais da economia.

4.2.1 Condutas

Conforme já fora mencionado, o art. 21 da Lei nº 8.884 de 1994 traz as condutas que caracterizam as infrações à ordem econômica. Para os fins do presente estudo destaco as seguintes: fazer acordos para fixação de preços e adotar conduta uniforme ou concertada com os concorrentes; limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado; dificultar a constituição e o funcionamento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços.

Note-se que a coibição dessas condutas possui relação direta com a ideia de desenvolvimento. Limitar o acesso de novas empresas ao mercado e dificultar a constituição e o funcionamento de empresa concorrente, por exemplo, significa atentar contra a liberdade econômica de novos empreendedores. O desrespeito à liberdade econômica nesses casos pode impedir a geração de renda para pequenos empresários e para os possíveis trabalhadores que provavelmente viriam junto com o novo negócio. Ademais, nesse caso, pode haver também uma privação de liberdade econômica em relação aos trabalhadores e pode significar a manutenção de um estado de desemprego gerador de outras privações. Assim, a falta de observância ao princípio da livre concorrência atenta contra os fundamentos republicanos da livre iniciativa e do trabalho.

4.2.2 Livre concorrência, empreendedorismo, desconcentração e política desenvolvimentista

O empreendedorismo depende, a um só tempo, de oportunidades e capacidades para empreender. O grau e a qualidade das oportunidades, e a capacidade de percebê-las, dependem de condições nacionais como crescimento econômico, cultura, políticas de fomento ao empreendedorismo e instituições. No Brasil, verificou-se no ano de 2010, certo otimismo quanto às oportunidades oferecidas pelo ambiente e no que diz respeito às capacidades individuais para ser empresário. Há no país uma significativa tolerância aos riscos que envolvem os negócios, ou seja, a maioria não tem medo de iniciar um novo negócio, o que explica o aumento no número de empreendedores nos últimos anos⁶⁰⁰.

Quando se discute a questão do empreendedorismo, é preciso ter em mente que as pessoas podem decidir empreender baseadas na percepção de uma oportunidade de negócios ou por uma necessidade pessoal e familiar. No Brasil, embora prevaleça o empreendedorismo por oportunidade, o percentual deste em relação ao empreendedorismo por necessidade é bastante próximo⁶⁰¹.

Tendo em vista o crescente número de empreendedores e o papel desempenhado pelos novos negócios para a satisfação de necessidades humanas, torna-se necessário verificar se há realmente motivos para o otimismo brasileiro para empreender. O otimismo não corresponde, obrigatoriamente, à real existência de condições favoráveis.

É comum os empreendedores apontarem como motivo de encerramento precoce dos novos negócios a dificuldade em obter recursos financeiros⁶⁰². Em 2002, uma pesquisa realizada pelo Serviço Social do Comércio de São Paulo (SESC-SP), revelou que entre as empresas que fecharam as portas, 18% delas apontaram a falta de capital ou crédito como causa e mencionaram a dificuldade para obter crédito⁶⁰³. Ocorre que essa dificuldade afeta principalmente as micro, pequenas e médias empresas.

Um estudo realizado pelo IBGE enfatizou a importância das micro e pequenas empresas para o crescimento e o desenvolvimento, dizendo que elas servem como “‘colchão’ amortecedor do desemprego”. O estudo destacou, ainda, que essas empresas:

⁶⁰⁰ MACHADO, Joana Paula; et al. *Empreendedorismo no Brasil: 2009*. Curitiba: IBQP, 2010, p. 39-41.

⁶⁰¹ Idem, p. 42 e 53-54.

⁶⁰² Ibidem, p. 49-50.

⁶⁰³ O Brasil que batalha. *Problemas Brasileiros*, nº 350, mar/abr 2002 - Portal SESCSP. Disponível em: <http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=125&breadcrumb=1&Artigo_ID=1580&IDCategoria=1663&reftype=1> Acesso em 06 fev. 2011.

Constituem uma alternativa de ocupação para uma pequena parcela da população que tem condição de desenvolver seu próprio negócio, e em uma alternativa de emprego formal ou informal, para uma grande parcela da força de trabalho excedente, em geral com pouca qualificação, que não encontra emprego nas empresas de maior porte⁶⁰⁴.

Desde o começo da década de 1980, quando houve uma queda no crescimento da economia brasileira, ampliou-se a importância das micro e pequenas para a ocupação de mão-de-obra excedente, o que implicou a criação de mecanismos para incentivá-las: criou-se o primeiro Estatuto da Microempresa (Lei nº 7.256 de 1984); inseriu-se a questão na Constituição de 1988⁶⁰⁵; em 1990, o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa, criado em 1972, foi transformado em Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), ganhando funções mais abrangentes; foram criadas linhas especiais de crédito; em 1996 a Lei nº 9.317 instituiu o Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, o chamado SIMPLES; em 1999, a Lei nº 9.841 instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte⁶⁰⁶⁻⁶⁰⁷.

Em 2009, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em parceria com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), lançou o *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*, que revelou que o número de micro e pequenas empresas (MPEs) cresceu de 4,1 milhões em 2000 para 5,7 milhões em 2008. De acordo com o estudo, os pequenos negócios são responsáveis pela maior parte dos empregos gerados no Brasil: dos 24,9 milhões de trabalhadores com carteira assinada 13 milhões são gerados pelas MPEs, sendo que destes, 64,9%, estão no interior. E as

⁶⁰⁴ IBGE. As micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil: 2001. Rio de Janeiro : IBGE, 2003, p. 15.

⁶⁰⁵ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País; Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

⁶⁰⁶ IBGE. As micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil: 2001..., p. 15-16.

⁶⁰⁷ Atendendo ao previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição, a Lei nº 9.841 de 1999 instituiu o *Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte*, estabelecendo para essas empresas um tratamento jurídico diferenciado e simplificado. A definição de microempresa e de empresa de pequeno porte constante no art. 2º da referida lei, foi alterada pelo Decreto nº 5.028, de 31 de março de 2004, entendendo-se, a partir de então, por microempresa “a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que tiver receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 433.755,14 (quatrocentos e trinta e três mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e quatorze centavos)” e por empresa de pequeno porte, “a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que, não enquadrada como microempresa, tiver receita bruta anual superior a R\$ 433.755,14 (quatrocentos e trinta e três mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e quatorze centavos) e igual ou inferior a R\$ 2.133.222,00 (dois milhões, cento e trinta e três mil, duzentos e vinte e dois reais)”.

médias empresas por sua vez, comportam 3,9 milhões de trabalhadores com carteira assinada⁶⁰⁸⁻⁶⁰⁹. Tais dados mostram a importância que os pequenos e médios empreendimentos têm na economia brasileira.

Também em 2009, uma pesquisa realizada no comércio varejista de Minas Gerais revelou que, do total de empresas entrevistadas (98% eram micro e pequenas empresas), 37,5% dependem de crédito bancário, sendo que cerca 57% das que recebem o crédito utilizam-no para fortalecer e garantir o capital de giro, revelando que o crédito tem grande importância no dia a dia do comércio varejista, pois sustenta a dinâmica operacional. Diante dessa necessidade, mais da metade dos empresários reclamou dos juros elevados praticados pelo sistema bancário. Mas um detalhe importante de se notar na pesquisa é a constatação de que somente 9,5% das empresas entrevistadas utilizam os recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)⁶¹⁰, o que revela que falta ao Brasil uma política de crédito específica para as pequenas empresas, capaz de possibilitar “taxas de juros adequadas e exigências factíveis de garantias, além de outros mecanismos para a capitalização dessas empresas”⁶¹¹.

Em tese, uma política de crédito desenvolvimentista deveria ser assumida pelo BNDES, que tem por missão fomentar o desenvolvimento. No *website* do BNDES, há o seguinte discurso: “O BNDES tem como uma de suas prioridades apoiar as micro, pequenas e médias empresas e os trabalhadores autônomos de todo o país, pelo seu importante papel na criação de empregos e geração de renda”⁶¹².

Entretanto, em 2006, constatou-se que o BNDES emprestava menos para as micro e pequenas empresas⁶¹³. Em 2010, somadas, as micro, pequenas e médias empresas receberam do BNDES R\$ 45,7 bilhões, 27,4% do total dos empréstimos⁶¹⁴. Mas é interessante notar que

⁶⁰⁸ SEBRAE (Org.); DIEESE. Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2009. Brasília; São Paulo: SEBRAE; DIEESE, 2010.

⁶⁰⁹ Entre 1985 e 2001, houve um aumento gradativo na participação das MPEs no segmento de comércio e serviços, cuja representatividade passou de 95,5%, em 1985, para 97,6%, em 2001. No mesmo período, a participação das MPEs no pessoal ocupado no setor aumentou de 50,7% em 1985 para 60,8% em 2001. (IBGE. As micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil: 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003, p. 22-23).

⁶¹⁰ DEPARTAMENTO DE ECONOMIA – FECOMÉRCIO MINAS. Crédito x comércio varejista – 2009, p. 3-7. Disponível em: <http://www.fecomercio.org.br/downloads/economia_pdf_1200.pdf> Acesso em 29 jan. 2011.

⁶¹¹ O Brasil que batalha. Problemas Brasileiros, n° 350, mar/abr 2002, matéria citada.

⁶¹² BNDES. Micro, Pequena e Média Empresa e Pessoa Física. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Perfil/Micro_Pequena_e_Media_Empresa_e_Pessoa_Fisica/> Acesso em 22 fev. 2011.

⁶¹³ BNDES empresta menos para as micro e pequenas – 30 out. 2006. Folha.com. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u112017.shtml>> Acesso em 20 fev. 2011.

⁶¹⁴ EMPRÉSTIMOS do BNDES crescem 23% em 2010 e chegam a R\$ 168 bi, 24 jan. 2011. Folha.com. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/865208-emprestimos-do-bndes-crescem-23-em>>

entre 2008 e junho de 2010, um levantamento feito a partir da base das operações divulgadas pelo banco mostrou que a Petrobras, a Eletrobras e mais dez grupos privados foram beneficiados com mais de 57% dos R\$ 168 bilhões destinados a financiamentos e crédito⁶¹⁵. Ademais, em fevereiro de 2008, Pierre Lucena Raboni, professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco, chamou a atenção para uma estranha política praticada pelo BNDES. Destaca o autor que diversas empresas estavam solicitando empréstimos ao BNDES e simultaneamente comprando “os mesmos títulos que o Governo teve que vender para financiar o próprio BNDES”, ou seja, as empresas tinham dinheiro em caixa, mas optavam pela compra de títulos do Governo a uma taxa de 11,25%, para pegar dinheiro emprestado no BNDES a uma taxa de 8,5%: o Governo estava “dando” dinheiro a quem não precisava⁶¹⁶.

Vale lembrar que o BNDES, por meio da carteira de investimentos do *BNDES Participações S/A* (BNDESpar), tem servido como instrumento para alargar a participação do Estado na economia. No final de 2009, o BNDESpar já estava presente em 155 empresas privadas, chegando, por exemplo, a uma participação de 33,6% na *Fibria* e de 20,2% na *Klabin*⁶¹⁷.

Existem, portanto, distorções na política “desenvolvimentista” do BNDES.

Diante dessas informações, vale lembrar que o tipo de desenvolvimento que se discute no presente estudo é aquele que promove as liberdades substantivas, ou seja, não é aquele que simplesmente se volta para a industrialização de escala, com vistas a projetar setores da economia brasileira no mercado globalizado. Um banco que visa fomentar o desenvolvimento deve buscar fins sociais mais amplos, estimulando as micro, pequenas e médias empresas, que embora sejam as que mais geram empregos no país, são as que apresentam as maiores dificuldades na hora de obter créditos e financiamentos. Em outros termos, conforme criticamente observou José Batista, integrante da coordenação nacional do Movimento dos

2010-e-chegam-a-r-168-bi.shtml> Acesso em 26 jan. 2011.

⁶¹⁵ FINANCIAMENTOS do BNDES concentram crédito em 12 empresas. Folha.com, São Paulo, 08 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/779656-financiamentos-do-bndes-concentram-credito-em-12-empresas.shtml>> Acesso em 12 set. 2010.

⁶¹⁶ LUCENA Pierre. BNDES financia quem não precisa - 18/02/08. Blog Acerto de Contas. Disponível em: <<http://acertodecontas.blog.br/economia/bndes-financia-quem-no-precisa/>> Acesso em 21 fev. 2011.

⁶¹⁷ LAHÓZ, André; CAETANO, José Roberto. Estado grande ou Estado forte? Revista Exame, ed. 963, a. 44. n. 4. São Paulo: Abril, 2010. p. 27. Ainda no tocante à expansão do Estado na economia, na mesma matéria da Revista Exame, há a menção à participação dos fundos de pensão estatais. No ranking dos dez maiores fundos de pensão de 2009, cinco deles eram estatais. O primeiro no ranking foi o fundo estatal *Previ* que tem participação em 50 empresas privadas. Sobre a questão dos fundos de pensão, ver DRUCKER, Peter. *A revolução invisível: como o socialismo fundo de pensão invadiu os Estados Unidos*. São Paulo: Pioneira, 1977; ver também DRUCKER, Peter. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002, p. 48-53.

Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), “é preciso usar o ‘S’ do BNDES para os pequenos”⁶¹⁸.

A política desenvolvimentista do BNDES mostra-se ainda mais distorcida quando se tem em mente o fato de o banco ter dentre suas fontes de recursos uma parcela significativa dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – regulamentado pela Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990 –, um fundo especial “destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico”⁶¹⁹. Assim, a atual política de financiamento do BNDES, ao menos no que diz respeito à sua relação com o FAT, não significa outra coisa senão tomar o dinheiro dos trabalhadores para destiná-lo preferencialmente a determinados grupos econômicos.

Não obstante, cumpre destacar que a anômala política de crédito do BNDES traz também um desvirtuamento do sistema de concorrência. No caso em tela, o Estado, por meio de uma de suas empresas públicas, surge como um agente que favorece a concentração da economia. Tem-se dessa forma, que a concentração econômica não é necessariamente uma “falha de mercado”; ela pode ser o resultado de uma política estatal. O Estado, conforme lembra Jacques Chevallier, pode deliberadamente falsear o jogo da concorrência por meio da atribuição de privilégios de exploração ou pelo estímulo à concentração econômica⁶²⁰, por vias quer diretas, quer oblíquas.

Não se pretende com isso dizer que o Estado, como agente capaz de impulsionar o desenvolvimento, deve negligenciar apoio aos grandes empreendimentos. Na verdade, a questão que se impõe diz respeito às prioridades eleitas pelo Estado na elaboração de Planos de Desenvolvimento. Tendo em vista o conteúdo abrangente que passou a ser inserido na discussão do desenvolvimento, mormente a partir da obra de Amartya Sen, é preciso buscar formas de incentivo que atinjam objetivos mais amplos.

É interessante analisar a questão a partir do seguinte raciocínio de John Rawls: “as maiores expectativas daqueles em melhor situação são justas se, e somente se, funcionam como parte de um esquema que melhora as expectativas dos membros menos favorecidos da sociedade”, ou seja, “a ordem social não deve estabelecer e assegurar as perspectivas mais atraentes dos que estão em melhores condições a não ser que, fazendo isso, traga também

⁶¹⁸ MST: “nossa prioridade é disputar quais mudanças haverá”. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portaltpt/secretarias/agraria-51/noticias-491/mst:-nossa-prioridade-e-disputar-quais-mudancas-havera-36961.html>>. Acesso em 09 fev. 2011.

⁶¹⁹ Ministério do Trabalho e Emprego. Fundo de Amparo ao Trabalhador. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fat/historico.asp>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

⁶²⁰ CHEVALLIER, Jacques, op. cit., p. 140.

vantagens aos menos afortunados”⁶²¹. Essa percepção suscita as seguintes perguntas: os benefícios dados pelo Estado ao grande empresariado trazem também vantagens aos menos afortunados e aos pequenos negócios? Promove a geração de empregos e o empreendedorismo? Ajuda a mitigar as desigualdades regionais? Parece que não.

Como fora mostrado no presente estudo, ao longo da história brasileira as políticas de desenvolvimento, baseadas na industrialização e no crescimento econômico, priorizaram as grandes empresas nacionais e estrangeiras. Se, por um lado, tal modelo foi capaz de industrializar o país e desencadear uma *solução de continuidade* para o desenvolvimento nacional, por outro trouxe problemas como a concentração da renda e o aprofundamento das desigualdades regionais e, nos momentos em que as condições econômicas do país não foram favoráveis para a grande empresa, foram as pequenas empresas que amenizaram os períodos de maior desemprego, absorvendo mão de obra ociosa e garantindo a manutenção do mercado e do consumo interno.

Observa Salomão Filho que a concentração de poderes nas economias subdesenvolvidas torna necessária uma difusão forçada do conhecimento econômico, a fim de corrigir essa *imperfeição estrutural*. Para tanto, é preciso analisar com profundidade o papel regulatório que o Estado deve exercer em economias subdesenvolvidas, repensando o modelo jurídico de propulsão estatal. Essa análise deverá levar em conta os princípios que regem os esforços desenvolvimentistas, dentre os quais está o da *diluição dos centros do poder* econômico e político e a consequente difusão de conhecimentos e informações por toda sociedade. Nesses termos, a livre concorrência, como valor e como princípio reitor do ajustamento estrutural da economia, é tida como um princípio desenvolvimentista inscrito na Constituição (art. 170, IV)⁶²².

Entretanto, em outra obra, Salomão Filho lembra que:

A implementação generalizada de uma política de incentivo à existência apenas de estruturas empresariais pequenas e médias poderia entrar em choque direto com os interesses dos consumidores, na medida em que desconsideraria as exigências estruturais específicas de cada mercado⁶²³.

Portanto, são diversos os interesses envolvidos na análise da livre concorrência. De qualquer forma, mesmo em relação aos interesses dos consumidores, vale ressaltar que uma economia desconcentrada, ao garantir um mínimo de poder de escolha também está

⁶²¹ RAWLS, John. Uma teoria da justiça. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 79-80.

⁶²² SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 38-40.

⁶²³ SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito concorrencial: as estruturas..., p. 33-34.

garantindo os interesses dos consumidores, que não podem ser resumidos ao acesso a produtos mais baratos propiciados por economias de escala. O direito de escolha compõe o rol de direitos dos consumidores.

Lembra Paula Forgioni que a tutela da concorrência não é um fim em si, visto que a Constituição “não deixa dúvidas quanto ao fato da concorrência ser, entre nós, um meio, um instrumento para o alcance de outro bem maior” e, dessa forma, tem-se que “os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência são instrumentais da promoção da dignidade humana”⁶²⁴.

Mas o que é que o CADE pode fazer para proteger e promover os objetivos mais amplos da livre concorrência no caso da problemática política de crédito do BNDES? É preciso dizer que a contribuição que o BNDES dá para a concentração econômica não se encaixa nos casos entendidos como atos de concentração: não é fusão, não é incorporação. Diante disso, o CADE dificilmente será consultado; a questão não será por ele apreciada. Entretanto, como órgão responsável pela defesa da livre concorrência, incumbido da missão de difundir a cultura da concorrência, pode o CADE, nos termos do art. 7º, V, da Lei nº 8.884 de 1994⁶²⁵, determinar que o BNDES adote conduta diversa. No caso em tela, as infrações que o BNDES comete ou pode cometer – se persistir com a política desvirtuada de crédito que fora descrita – são as previstas no art. 20, I, da Lei nº 8.884 de 1994:

Art. 20. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa.

Entende-se aqui que tal possibilidade existe em virtude do caráter preventivo e repressivo que a Lei nº 8.884 de 1994 possui em relação às infrações à ordem econômica (art. 1º) e pelo fato da lei se aplicar às empresas públicas de direito privado (art. 15), o que é caso do BNDES⁶²⁶.

Além disso, é interessante pensar a relação entre livre concorrência e desenvolvimento sob uma perspectiva sociocultural e conjuntural. Analisando o capitalismo tardio brasileiro,

⁶²⁴ FORGIONI, Paula Andrea, op. cit., p. 190-193

⁶²⁵ “Art. 7º - Compete ao Plenário do CADE: V - ordenar providências que conduzam à cessação de infração à ordem econômica, dentro do prazo que determinar”.

⁶²⁶ “O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), autarquia federal criada pela Lei número 1.628, de 20 de junho de 1952, fica enquadrado, nos termos e para os fins do § 2º do artigo 5º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, na categoria de *empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado* e patrimônio próprio, com a denominação de Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e vinculação ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, nos termos do artigo 189 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967” (art. 1º da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971).

Raymundo Faoro observou que os grandes empreendimentos e as organizações de larga envergadura, dentro do novo Estado industrial, tornaram-se “uma extensão da burocracia oficial, da qual depende e a cujas necessidades serve”⁶²⁷. Nosso capitalismo não é propriamente um sistema que valoriza a economia de mercado.

Acontece que a relação umbilical entre o grande empresariado e o Estado pode, em médio ou em longo prazo, contribuir para a formação de regimes não democráticos. Na obra *O Colapso da Democracia*, Robert Moss observou que:

Os totalitaristas oferecem mais do que um amparo psicológico para a sobrecarga da escolha individual. Oferecem um auxílio para os riscos da competição na economia de mercado cujas operações nem sempre premiam os mais nobres e punem os piores⁶²⁸.

Assim, a questão aqui posta transcende a relação entre livre concorrência e desenvolvimento e chega à discussão da democracia. O uso do poder propulsor do Estado para auxiliar a um número restrito de empresas, por mais convincentes que sejam as justificativas “desenvolvimentistas” apresentadas para tanto, é algo temerário. Não há nisso uma manifestação de um receio liberal-conservador. Até mesmo o professor Vital Moreira, insuspeito de qualquer postura “reacionária”, lembra que “a concentração econômica e o domínio econômico por poucas empresas facilitam a regulamentação econômica e a planificação”. Dessa forma, quando surge a planificação estatal, a economia já se encontra planificada por gigantescas empresas que dispõem do mercado⁶²⁹. Embora Vital Moreira não deixe claro qual é o tipo de planificação estatal em questão, é possível afirmar que ela pode ser tanto a de tipo *indicativa* para o setor privado – permitindo a este certo grau de autonomia –, como pode ser de tipo central, sobrepondo-se aos demais planos e configurando assim uma economia totalitária, a qual é inseparável do totalitarismo político.

4.3 LIVRE CONCORRÊNCIA E DEMOCRACIA

Robert Dahl observou que em todos os sistemas políticos há, embora em graus

⁶²⁷ FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001, p. 831.

⁶²⁸ MOSS, Robert. O colapso da democracia. Rio de Janeiro: Nórdica, 1978, p. 51.

⁶²⁹ MOREIRA, Vital, op. cit., p. 125-126.

distintos, uma distribuição irregular de recursos políticos e de influência política.⁶³⁰ Numa economia centralizada, os recursos tendem a ser utilizados em projetos políticos alinhados com o Estado; em economias teoricamente descentralizadas, mas fortemente *concentradas* em poucos grupos privados, os recursos tendem ou a ser utilizados conforme os interesses desses grupos ou, se for caso, na medida em que beneficiados pela agremiação partidária que domina o Estado, os recursos tendem a ser destinados a servi-la. Tanto a centralização quanto a concentração são nocivas para a competitividade das democracias.

Ao abordar o tema dos *sistemas não-competitivos*, Giovanni Sartori distingue *competição* de *competitividade*. A competição, diz Sartori, “é uma estrutura, ou uma regra do jogo” – a concepção procedimental da democracia – já a competitividade é um “estado particular do jogo” que pressupõe a estrutura da competição⁶³¹. A importância dessa distinção situa-se no fato de que sem o pluralismo político não se pode ter a estrutura e sem essa não se pode ter, nem potencialmente, a competitividade; e sem que haja uma economia livre, norteadada pelo princípio da concorrência, não se poderá concretizar a competitividade potencial. Os apontamentos feitos por Milton Friedman ajudam a esclarecer a questão:

Uma das características de uma sociedade livre é certamente a liberdade dos indivíduos de desejar e propor abertamente uma mudança radical na estrutura da sociedade - desde que tal empresa se adstrinja à persuasão e não inclua a força ou outra forma de coerção. Constitui uma indicação da liberdade política de uma sociedade capitalista que seus membros possam abertamente propor e trabalhar pelo socialismo. Do mesmo modo, a liberdade política numa sociedade socialista exige que seus membros possam propor a introdução do capitalismo. Como poderia a liberdade de propor o capitalismo ser preservada e protegida numa sociedade socialista? Para que os homens possam propor qualquer coisa, é preciso, em primeiro lugar, que estejam em condições de ganhar a vida. Isto já levanta um problema numa sociedade socialista, pois todos os empregos estão sob o controle direto das autoridades políticas⁶³². Seria necessário, no caso, uma grande dose de abnegação [...] para que um governo socialista permita que seus empregados proponham políticas diretamente contrárias à doutrina oficial.

Mas suponhamos que tal atitude abnegada seja realmente adotada. Para que a proposição da causa do capitalismo possa ter algum significado, os proponentes devem estar em condições de financiar essa causa - organizar comícios públicos, publicar panfletos, usar o rádio, editar jornais e revistas, e assim por diante. Como poderiam eles levantar tais fundos? Pode ser que existam - e muito provavelmente existem - alguns homens na sociedade socialista com grandes rendas, talvez mesmo somas de capital consideráveis sob a forma de bônus governamentais, mas teriam que ser necessariamente funcionários públicos de alto nível. É possível imaginar um funcionário público socialista de nível baixo propondo o capitalismo e, ao mesmo tempo, sendo capaz de manter seu emprego. Mas é bastante difícil imaginar um alto funcionário socialista financiando tais atividades "subversivas".

A única maneira de obter fundos seria levá-los por meio de pequenas doações de

⁶³⁰ DAHL, Robert A. A moderna análise política..., p. 61-62

⁶³¹ SARTORI, Giovanni. Partidos e sistemas partidários. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 246.

⁶³² Conforme observa Robert Moss, “se o governo é o único empregador qualquer pessoa que faça objeções à sua política corre o risco de morrer de fome”(MOSS, Robert. O colapso da democracia..., p. 105).

funcionários de categorias mais baixas. Não se trata, porém, de uma solução verdadeira. Para obter essas contribuições, seria necessário que já existisse bom número de pessoas convencidas - e o problema consiste, no caso, em descobrir como iniciar e financiar uma campanha para obter adeptos⁶³³.

A distribuição dos recursos políticos também é uma questão importante nas economias descentralizadas. Nessas economias, o problema da distribuição dos recursos políticos aparece principalmente durante as campanhas eleitorais. Nestas, os grupos políticos simpáticos ou ligados à alta finança, à grande indústria, ao alto comércio levam vantagem perante os demais grupos⁶³⁴. Existem diversas propostas para coibir essa má distribuição, como, por exemplo, o financiamento público de campanha.

O financiamento público de campanha pode ajudar a dar expressão a partidos menores, economicamente mais fracos, mas, por si só, não afasta o financiamento não estatal para os grupos políticos historicamente ligados à defesa dos interesses das grandes empresas.

O direito antitruste não atua nas campanhas eleitorais, mas pode contribuir indiretamente para minimizar a má distribuição de recursos, por meio da contenção das concentrações econômicas. Em paralelo a isso, pode-se estimular fortalecimento de micro, pequenos e médios empreendimentos, de modo a contrabalançar o poder econômico das empresas mais fortes. Entretanto, é preciso destacar que os interesses das pequenas e médias empresas podem coincidir com o das grandes empresas.

A dispersão do poder econômico não implica por si só uma distribuição igual de recursos políticos, mas pode contribuir para tal fim, mormente tendo em vista não se poder falar numa “consciência de classe” do empresariado, pois se ela existisse, revistas como a *Primeira Leitura* não teriam chegado ao fim por falta de anunciantes e nem haveria empresas anunciando em revistas avessas à economia de mercado e pró-socialismo como a *Caros Amigos* e a *Carta Capital*. O que existe é o *lobby* empresarial destinado à satisfação de interesses particulares ou setoriais; não existe um *lobby* classista voltado para o fortalecimento da economia de mercado propriamente dito.

A dispersão do poder econômico pode ser útil no âmbito das eleições locais e na eleição para os membros do Poder Legislativo, em que há espaço para a defesa de interesses bastante específicos.

⁶³³ FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. São Paulo: Abril Cultural, 1984, p. 24-25.

⁶³⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A reconstrução da democracia..., p. 160.

4.3.1 Livre concorrência, meios de comunicação social e democracia

A comunicação humana é uma inexorável constante da vida em sociedade: *ubi societas, ubi communicatio*.

A importância da comunicação pode ser evidenciada pelo tratamento dado a ela pela Constituição de 1998, que dedica um capítulo à *Comunicação Social*, a qual, segundo José Cretella Jr., “é a exteriorização do pensamento humano que, por qualquer meio, se projeta no mundo e apresenta interesse para o mundo jurídico”⁶³⁵.

A *exteriorização, manifestação* ou *expressão* do pensamento compõe o rol das liberdades públicas fundamentais para uma sociedade livre e democrática. Frise-se que a idéia de liberdade em questão é a de *liberdade pública* e não uma ideia abstrata de liberdade, ou seja, não trata “a” liberdade, mas o *quantum* de liberdade possível de ser exercida e defendida dentro de um sistema de direito positivo. Destarte, liberdade pública:

É todo direito subjetivo público de auto determinação, individual ou coletivo, declarado expressamente pelo Direito Positivo, reconhecido e garantido pelo Estado, mediante o qual o respectivo titular opta livremente por modos de agir, dentro de limites previamente fixados por normas jurídicas constitucionais ou infraconstitucionais vigentes⁶³⁶.

Com a dimensão e complexidade assumida pelos Estados modernos, democráticos e não democráticos, a comunicação social passa a ter um papel de grande destaque, incomparável ao que exercia outrora. Nas sociedades de massa, a comunicação tornou-se um elemento indispensável.

Nos Estados não democráticos, a comunicação social não é uma liberdade pública, mas sim um aparato tecnocrático que existe essencialmente para satisfazer os anseios dos detentores do poder, para a doutrinação e para a propaganda do regime ou do partido governante. Na antiga União Soviética, por exemplo, os programas de televisão destinavam-se a transmitir os valores e as “tradições” revolucionárias às crianças, de modo a predispor-las à ação revolucionária e ao heroísmo (nos termos considerados pelo partido). Um exemplo de programa nesse sentido era o chamado *Um Mundo para os Jovens Seguidores de Lênin*. Desde cedo, as crianças soviéticas aprendiam “a identificar a União Soviética com o Partido

⁶³⁵ CRETILLA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, v. 8. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, p. 4490.

⁶³⁶ Idem, p. 4491.

Comunista”⁶³⁷.

Por certo, em Estados democráticos o uso inadequado dos meios de comunicação, como instrumento de doutrinação ou de alienação política também existe. Entretanto, nas sociedades em que o pluralismo é protegido, há a possibilidade do confronto dialético entre diferentes perspectivas, pois existem, ou devem existir, fontes alternativas e independentes de informação.

Conforme aduz Ian Shapiro, quando “adequadamente interpretada e institucionalizada, a democracia apresenta-se como a grande esperança de que, ao longo do tempo, a verdade prevaleça no cenário político [...]”⁶³⁸. Ao analisar o Livro VI de *A República* de Platão, Shapiro diz que Platão sugere que, “ao menos em princípio, a legitimidade de uma ordem política depende do favorecimento que ela dê à busca da verdade”⁶³⁹. Evidentemente, diz ainda Shapiro, nas democracias “nem sempre a verdade vence, mas a fidelidade a ela é um importante ideal regulador no debate político democrático” e esse ideal só pode ser adequadamente perseguido se existem efetivas disputas democráticas, se há oposição política, em suma, “se todos aqueles que buscam o poder são forçados a justificar suas afirmações ao público, ao mesmo tempo em que são questionados pelos seus oponentes [...]”⁶⁴⁰. Conforme fora dito no primeiro capítulo, a democracia comporta a dissensão, o conflito e a busca pelo consenso. As abordagens contemporâneas da democracia, mormente as inspiradas nas teorias habermasianas, têm, de forma exagerada, enfatizado o consenso como objetivo máximo da deliberação pública, mas a busca por consensos, a aceitação ponderada e racional de alegações de verdade voltadas ao entendimento, como o próprio Habermas advertiu, não conduz, necessariamente, à verdade⁶⁴¹.

O ideal democrático da busca da verdade espraia-se nos meios de comunicação social, os quais têm a responsabilidade de informar adequadamente o público. A verdade entra aí como *verdade informativa*. Essa verdade, diga-se, não é verdade em seu sentido absoluto, mas sim uma verdade *possível*, sujeita à condição humana. A verdade possível é o núcleo de toda informação: “o que falsifica ou desfigura, em nenhum caso é informativo”. Afirmar a impossibilidade da verdade é negar “a existência mesma da informação”⁶⁴².

As informações podem ser objetivas, subjetivas, ou um misto de ambas. A informação

⁶³⁷ HOLLANDER, Gayle Durham. Doutrinação política soviética. Rio de Janeiro: Agir, 1974, p. 41-42.

⁶³⁸ SHAPIRO, Ian, op. cit., p. 247.

⁶³⁹ Idem, p. 251-252.

⁶⁴⁰ Ibidem, p. 258-259 e 265.

⁶⁴¹ HABERMAS, Jürgen. A ética da discussão e a questão da verdade. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 60.

⁶⁴² MARTÍNEZ, Ángela Vivanco. A concentração dos meios de comunicação em sociedades democráticas: perigo para a liberdade de expressão ou condição de subsistência? In: Cadernos Adenauer VIII, n° 4. A Mídia entre regulamentação e concentração. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, janeiro 2008, p. 19.

objetiva consiste no relato que está em conformidade com os fatos e por isso tende a ser precisa. A informação subjetiva, por sua vez, está mais sujeita a erros, pois inclui opiniões de quem a produz, o que não quer dizer que a simples presença da subjetividade torna falsa uma informação. Ángela Martínez destaca que a “neutralidade informativa terá de ser exigida no que diz respeito a fatos e dados, mas não quanto a posturas, críticas ou valorações”, no entanto, “é indispensável que o público conheça a linha e as tendências de quem critica e valora”, a fim de julgar adequadamente⁶⁴³.

Numa sociedade democrática, a questão da verdade informativa passa, necessariamente, pelo temática do pluralismo. No âmbito da comunicação social, o pluralismo envolve a possibilidade de expressão e de escolha entre diferentes assuntos, perspectivas, formatos, valores, etc. Se as democracias demandam a existência de fontes alternativas de informação, então é lícito afirmar que a informação não deve ser centralizada nas mãos de poucas pessoas, que a comunicação social não pode ser objeto de oligopólio ou monopólio. O embate dialético em busca da verdade só pode verdadeiramente existir, ou subsistir, em sociedades em que a propriedade dos meios de comunicação encontra-se mais ou menos dispersa.

4.3.1.1 Meios de comunicação social

Nas democracias, a discussão pública depende dos meios de comunicação de massa, os quais, conforme observa Alexandre Faraco:

Viabilizam o acesso a informações de uma forma coerente e organizada, permitem a disseminação de idéias e visões de mundo com uma abrangência que, em geral, não tem como ser replicada através de outros processos de comunicação, além de possibilitar o desenvolvimento de um referencial comum que agrega pessoas sem qualquer espécie de vínculo ou relação⁶⁴⁴.

Os meios de comunicação social (ou mídia de massa) tendem a ser percebidos, “em maior ou menor grau, como fontes dignas de credibilidade”, pois permitem que as pessoas conheçam fatos que transcendem o cotidiano destas. Para tanto, os meios de comunicação exercem a função de verificação de filtragem, ou seja, “os profissionais da mídia buscam

⁶⁴³ MARTÍNEZ, Ángela Vivanco, op. cit., p. 19-20 e 25.

⁶⁴⁴ FARACO, Alexandre Ditzel, op. cit., p. 39.

informações não diretamente acessíveis para muitas pessoas” e selecionam aquelas que o corpo editorial entende como “mais relevantes por seus leitores ou espectadores”⁶⁴⁵. Embora possa aí residir o problema da manipulação ou ocultação de informações importantes, a filtragem não pode ser vista, por si mesma, como uma ação danosa. A filtragem é um processo indispensável para os meios de comunicação. O simples fato de a mídia não mostrar *tudo* não significa que ela esteja agindo de má-fé. Jornais impressos, por exemplo, “não possuem condições para ampliar ilimitadamente o número de páginas”⁶⁴⁶.

O reconhecimento da importância dos meios de comunicação para as democracias permite perceber que o controle desses meios é um poder que traz implicações para o processo político. A concentração excessiva desse poder pode distorcer o processo político⁶⁴⁷. Embora muitas vezes os meios de comunicação social demandem altos investimentos em estrutura e pessoal para promover uma programação diversificada ou para investigar, reunir e ponderar sobre quais notícias serão ou não publicadas, o que, aliás implica a existência de grandes empresas no setor, é razoável afirmar, como o faz Caio Mário da Silva Pereira Neto, “que estruturas pulverizadas de mercado tendem a promover maior diversidade editorial”⁶⁴⁸.

Mas convém destacar, à luz do que já fora discutido no presente capítulo, que não basta que existam estruturas pulverizadas nos meios de comunicação social para promover o pluralismo editorial. De nada adianta a existência de diversos jornais ou TVs se suas receitas dependem ou do Estado ou de grandes grupos, a ele atrelados ou não⁶⁴⁹. Num caso extremo tem-se a organização da imprensa na União Soviética, onde a grande quantidade de jornais dava a falsa percepção de que havia fontes alternativas de informação. Na verdade, como bem destacou Armando Sant’Anna, a variedade de meios impressos fazia parte da estratégia de propaganda comunista. Existiam jornais para cada região e profissão, mas todos repetiam a mesma coisa, embora “de maneira apropriada às diversas mentalidades”⁶⁵⁰. O *Pravda* (A Verdade)⁶⁵¹, diário oficial do Partido Comunista, fundado em 1912, tornou-se, após a Revolução de 1917, paulatinamente, “na fonte mais autorizada em matéria de itens

⁶⁴⁵ FARACO, Alexandre Ditzel, op. cit., 37-38.

⁶⁴⁶ ERBOLATO, Mário. Deontologia da comunicação social. Petrópolis: Vozes, 1982, p. 40.

⁶⁴⁷ FARACO, Alexandre Ditzel, op. cit., p. 39-40.

⁶⁴⁸ PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva. Análise de concentração econômica no setor de comunicação: defesa da democracia e diversidade na esfera pública. In: Revista de Direito da Concorrência. Brasília: IOB/CADE, 2003, p. 66.

⁶⁴⁹ As TVs, as rádios e os jornais obtêm as suas receitas pela veiculação de anúncios publicitários.

⁶⁵⁰ SANT’ANNA, Armando. Propaganda: teoria, técnica e prática. São Paulo: Pioneira Thomson Learnig, 2005, p. 50.

⁶⁵¹ Atualmente o jornal ainda existe na Rússia e também na versão on-line (<http://www.pravda.ru>), na qual é possível fazer a leitura em russo, inglês, italiano e português.

noticiosos”, ou seja, os jornais soviéticos o tinham por modelo e dele dependiam⁶⁵². Essa forma de organização da comunicação só era possível em virtude do planejamento central da economia exercido pelo Estado, responsável pela distribuição de recursos produtivos e também de recursos políticos. Contudo, nada disso deve causar espécie, pois trata-se da aplicação do conceito leninista de liberdade de imprensa. Para Lênin, a liberdade de imprensa consiste em “La transformación de las fábricas de papel y de las imprentas en propiedad del Estado”⁶⁵³. Tal compreensão esvazia importantes garantias institucionais necessárias à democracia: a liberdade de expressão e o acesso a fontes alternativas de informação. Ao esvaziá-las, também esvazia o campo semântico da democracia, tornando-a um significante vazio, passível de ser ressignificada arbitrariamente na concepção leninista da democracia proletária.

No entanto, vale lembrar que, como todo poder, a comunicação social “precisa ser objeto de regulação e limitação, visando a evitar sua concentração excessiva e os abusos que daí derivam”, abusos esses que podem comprometer a democracia⁶⁵⁴. A questão da regulação dos meios de comunicação social precisa ser debatida no Brasil. Existem muitos pontos que precisam ser discutidos, tais como: a atribuição ou não de competência regulatória sobre a radiodifusão à Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); problematização da noção de serviço público aplicado à radiodifusão; a complexa questão da regulação estrutural; a limitação à propriedade cruzada nos meios de comunicação⁶⁵⁵. Trata-se de uma discussão complexa que deve ser conduzida com muita cautela para não permitir o surgimento de uma regulação antidemocrática⁶⁵⁶.

⁶⁵² HOLLANDER, Gayle Durham, ob.cit., p. 60.

⁶⁵³ LÊNIN, Vladimir I. Acerca de la prensa. Moscou: Editorial Progreso, 1980, p. 243.

⁶⁵⁴ FARACO, Alexandre Ditzel, op. cit., p. 42-43.

⁶⁵⁵ Cf. Dentre os melhores estudos sobre essas questões encontram-se as seguintes obras: 1) FARACO, Alexandre Ditzel. Democracia e regulação das redes eletrônicas de comunicação: rádio, televisão e internet. Belo Horizonte: Fórum, 2007; 2) SCORSIM, Ericson Meister. TV digital e comunicação social: aspectos regulatórios: TVs pública, estatal e privada. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

⁶⁵⁶ No sentido de discutir a questão da regulação dos meios de comunicação social no Brasil, convocou-se, pelo Decreto de 16 de abril de 2009, a Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), a qual fora concluída em 17 de dezembro de 2009. O discurso oficial em torno da conferência diz que ela promoveu “amplos debates” a respeito de um novo “marco” para a regulação dos meios de comunicação social no Brasil. Ao final da Confecom, afirmou-se que a *sociedade* debateu a questão da comunicação, chegando-se a afirmar que ela foi “uma conquista histórica do povo brasileiro”. (Cf.: <http://mudanca.org.br/tag/confecom/>). No entanto, convém dizer que a referida conferência não representa necessariamente o pluralismo existente na sociedade, pois dela participaram somente entidades, ONGs e movimentos sociais interessados no assunto. Ademais, a maior parte do empresariado do setor optou por boicotar a Confecom, fugindo de um debate sério sobre o tema. Assim, não houve um debate plural sobre o tema. Apesar disso, não faltaram pronunciamentos no sentido de atribuir “legitimidade democrática” à Confecom. A conferência teria sido, para muitos, um *legítimo processo democrático* (Cf. Lima, Venício A. de. Confecom: O que foi feito de suas propostas? Disponível em <<http://www.sinprocampinas.org.br/?q=node/5389>> Acesso em 04 abr. 2011). Ora, as conferências nada têm a ver com a legitimação democrática constitucionalmente delineada. A legitimação

democrática só existe pelas vias eleitorais que definem os representantes e pelas vias plebiscitária e referendária (acessórias e sujeitas a uma série de limitações constitucionais) nas quais toda a população de um município, de um Estado-membro ou de toda a nação, é chamada a se manifestar sobre algum assunto. O vocábulo “conferência” sequer aparece na Constituição de 1988; nela só há a figura das “audiências públicas”, as quais são vinculadas à atividade das comissões do Congresso. Cumpre destacar que o estabelecimento do novo “marco regulatório” nasceu do entendimento de que tem uma importância estratégica para o Partido dos Trabalhadores. Nessa nova regulação defendida pelo partido encontra-se a criação de “instrumentos de controle público e social” (Cf. PARTIDO DOS TRABALHADORES. Comunicação: Diretório Nacional aprova resolução sobre estratégia do PT na Confecom. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portallpt/documentos/comunicacao:dn-aprova-resolucao-sobre-estrategia-do-pt-na-confecom-256.html>> Acesso em 05 abr. 2011). Os defensores do controle social dizem que ele não é a mesma coisa que censura. No entanto, ao dizerem que “ele está relacionado ao conjunto de idéias que circulam nos meios de comunicação” (Cf. Controle social da mídia. Disponível em: <<http://comunicacao.pol.org.br/temas/controle-social>> Acesso em 02 abr. 2011) revelam o interesse num controle sobre o conteúdo divulgado pelos meios de comunicação. O interesse pelo controle do conteúdo ficou expresso na Confecom pela proposta de criação do Conselho Nacional de Jornalismo (CNJ) e pela proposta 193, que propõe mecanismos de fiscalização, “controle social” e “participação popular” para os meios de comunicação (Cf. Primeira Conferência Nacional de Comunicação: caderno de propostas aprovadas. Brasília: Ministério das Comunicações, 2009. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/arquivos/relatorio_aprovada_completo.pdf> Acesso em 03 abr. 2011). Em reação à proposta de criação do CNJ e à ideia do “controle social”, o jornal O Estado de S. Paulo publicou, em 18 de dezembro de 2009, o artigo *A exumação de uma ameaça*, no qual se afirmou que o CNJ “se prestará por definição a ser capturado por ideologias cuja aversão à imprensa livre é exatamente o que leva os seus adeptos a tentar domesticá-la de todas as maneiras”. Outra reação importante veio do Fórum Democracia e Liberdade de Expressão, realizado pelo Instituto Millenium, em março de 2010. A Constituição de 1988 diz que: “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (art. 220 *caput*); que “nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV” (§1º do art. 220); que “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (§2º do art. 220). No entanto, estabelece certos princípios que devem nortear a produção de conteúdo pelos meios de comunicação social, tais como a priorização de “finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas” e o “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família” (art. 221). Ademais, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 22 de novembro de 1969 (promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992) estabelece no seu art.13º, a liberdade de pensamento e de expressão. O exercício dessas liberdades, nos termos do inciso II do mesmo artigo, “não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas”. Veda-se, portanto, a censura prévia, sendo somente aceita a responsabilização *a posteriori* (Cf. FARACO, Alexandre Ditzel, op. cit., p. 222-227). Diante desses dispositivos, convém indagar se o “controle social” traz consigo a censura prévia. As propostas da Confecom ainda estão sendo discutidas pela sociedade e pelo Congresso. Em princípio, pode-se até concordar, juntamente com os defensores da Confecom, que o “controle social” não traz perigo algum para a democracia e para a liberdade de expressão. Entretanto, a julgar pelo contexto político em que a Confecom foi realizada e as declarações do ex-presidente Lula, do ex-ministro das comunicações, Franklin Martins e de José Dirceu, há motivos suficientes para temer o dito controle. Em discurso realizado em Campinas, em setembro de 2010, Lula afirmou que “nós (brasileiros) não precisamos de formadores de opinião”, pois o Partido dos Trabalhadores e seus aliados são a opinião pública (Cf. 'Nós somos a opinião pública', afirma Lula. Estadão.com.br. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,nos-somos-a-opinio-publica-afirma-lula,611876,0.htm>> Acesso em 06 abr. 2011). Já Franklin Martins, ao atacar a imprensa pelas críticas direcionadas ao governo de Lula, defendeu a regulação de conteúdo dos meios de comunicação (Cf. Franklin Martins ataca imprensa e defende regulação de conteúdo. Estadão.com.br. Disp. em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20101224/not_imp657717,0.php> Acesso em 06 abr. 2011). E em setembro de 2010, José Dirceu afirmou que um dos problemas do Brasil é o “excesso de liberdade e do direito de expressão e da imprensa” (Cf. Na BA, José Dirceu critica 'excesso de liberdade' da imprensa. Estadão.com.br. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,na-ba-jose-dirceu-critica-excesso-de-liberdade-da-imprensa,609787,0.htm>> Acesso em 06 abr. 2011). Outra questão importante, consiste em saber em que medida a Confecom é “estratégica”. Segundo afirma Dênis de Moraes, “existe consenso entre governos progressistas quanto ao caráter estratégico da comunicação nas disputas pela

4.3.2 Meios de comunicação social no Brasil

Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, em março de 2011, o Brasil contabilizou um total de 135.908.092 eleitores⁶⁵⁷. Diante desse número, cabe indagar quais são os meios pelos quais esse eleitorado obtém informações para tomar as suas decisões na hora de escolher os seus representantes ou para participar de forma mais ativa na política.

4.3.2.1 Radiodifusão

A radiodifusão é uma espécie de telecomunicação. Segundo João Victório Pareto Neto, por *telecomunicação* pode-se entender:

[...] qualquer transmissão, emissão ou recepção de signos, sinais escritos, imagens, sons ou informação de qualquer natureza, empregando-se qualquer sistema eletromagnético (transmissão elétrica por fio, transmissão radioelétrica, ótica, etc.) ou combinação desses diversos sistemas⁶⁵⁸.

As telecomunicações surgem no Brasil Império inicialmente com o telégrafo e, logo mais, com o telefone e com a implantação de cabos submarinos. É também no período imperial que se edita o primeiro ato normativo sobre a matéria, o Decreto Imperial nº 2.614/1860⁶⁵⁹.

Já no século XX, o Decreto nº 20.047 de 1931 aprova o Regulamento da Execução dos

hegemonia cultural” (MORAES, Dênis de. Governos progressistas e a batalha pela democratização da comunicação na América Latina. Revista Versus Acadêmica, novembro de 2009, p. 37). Ora, ser “progressista” é o mesmo que ser socialista. Dessa forma, o controle e a regulação da mídia assumem um papel importante na construção da hegemonia cultural socialista, trazendo, talvez, uma ressignificação da liberdade de expressão e, com isso, podendo alterar o campo semântico da democracia. Contudo, fazer essas observações não significa dizer que a Confecom não apresentou propostas interessantes. É preciso reconhecer que a Confecom apresentou propostas importantes no sentido de impedir a concentração dos meios de comunicação, tais como: a criação de restrições à propriedade horizontal, vertical e cruzada dos meios de comunicação e a criação de limites para a formação de redes nacionais por uma emissora de TV (a empresa que lidera uma rede não poderá controlar mais que 10% das afiliadas). Ademais, a Confecom apresentou outras propostas bastante interessantes como a definição de regras mais transparentes para concessões e renovações de outorgas e a proibição de outorgas para políticos em exercício de mandato eletivo.

⁶⁵⁷ TSE. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/regi_uf_blank.htm> Acesso em: 04 abr. 2011.

⁶⁵⁸ PARETO NETO, João Victorio *apud* PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha. A Radiodifusão no direito brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1992, p. 33.

⁶⁵⁹ SCORSIM, Ericson Meister. TV digital e comunicação social: aspectos regulatórios: TVs pública, estatal e privada. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 26.

Serviços de Radiocomunicação no território nacional, quando então fixou-se a competência exclusiva da União para disciplinar a telefonia, a telegrafia, a radiotelefoneia e a radiodifusão. Ainda em 1931, editou-se com o Decreto nº 21.111 o novo Regulamento para a Execução de Serviços de Radiocomunicação, que complementa o Decreto nº 20.047 estabelecendo a competência exclusiva da União para legislar e explorar os serviços de radiocomunicação, de forma direta ou mediante concessões ou permissões⁶⁶⁰.

Mais adiante, com o fito de sistematizar as normas atinentes ao setor de telecomunicação, promulgou-se, com a Lei nº 4.117 de 1962, o Código Brasileiro de Telecomunicações, que organizou o setor de telecomunicações em regime de monopólio.

Durante muito tempo o setor de telecomunicações esteve sob o controle monopolístico do Estado brasileiro. Destaca Ericson Meister Scorsim que:

A opção pelo monopólio estatal no setor de telecomunicações justificava-se em razão do volume de investimentos necessários à cobertura pelos serviços do território nacional, como também em função da necessidade de estabelecimento de padrões técnicos uniformes em relação às redes de telecomunicações e os equipamentos, o que justifica, portanto, a centralização do poder de decisão⁶⁶¹.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 08 de 1995 abriu-se o caminho para o fim do monopólio estatal do setor de telecomunicações, por meio de um processo de privatização, que desencadeou a criação de uma nova lei para organizar os serviços de Telecomunicações, a Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997, e a criação de uma agência reguladora para o setor, a Agência Nacional de Telecomunicações (art. 8º da Lei nº 9.472/1997). Com a privatização do setor consolidada no ano de 1998, criou-se um regime de concorrência, baseado no incentivo à participação de empresas privadas. Contudo, a radiodifusão permaneceu imune ao processo de privatização⁶⁶² e, a despeito da nova lei de telecomunicações, a exploração do serviço ainda é regulada pela Lei nº 4.117 de 1962, sendo “o único serviço de telecomunicações cuja regulação e outorga de concessões, permissões ou autorização não cabe à ANATEL⁶⁶³”; essas competências “continuam afetas ao Ministério das Comunicações, cujo titular é de livre escolha do Presidente da República”⁶⁶⁴ (cf. art. 223 da

⁶⁶⁰ SCORSIM, Ericson Meister, op. cit., p. 28.

⁶⁶¹ Idem, p. 33.

⁶⁶² FARACO, Alexandre Ditzel. Radiodifusão pública e regulação audiovisual no Brasil. Revista de Direito Público da Economia – RDPE. Belo Horizonte, ano 6, n. 21, p. 09-43, jan./mar. 2008, p. 09-11.

⁶⁶³ O art. 211 da Lei 9.472/1997 diz: “A outorga dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens fica excluída da jurisdição da Agência, permanecendo no âmbito de competências do Poder Executivo [...]”.

⁶⁶⁴ FARACO, Alexandre Ditzel. Democracia e regulação das redes eletrônicas de comunicação..., p. 87.

Constituição⁶⁶⁵).

A radiodifusão é “uma forma particular de radiocomunicação, compreendendo emissões sonoras (rádio), emissões sonoras e visuais (televisão), destinadas ao público em geral”⁶⁶⁶. A alínea “d” do art. 6º da Lei nº 4.117 de 1962 estabelece que o serviço de radiodifusão é “destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral”.

Os serviços de radiodifusão utilizam o espectro eletromagnético, o qual é um recurso limitado e escasso e, por isso mesmo, é considerado bem público (art. 153 da lei nº 9.472/1997). Assim, tecnicamente, a escassez física do espectro eletromagnético faz com que a oferta de canais seja limitada. O serviço de televisão por radiodifusão, por exemplo, funciona por meio da “consignação de um canal de frequência de 6MHz a cada concessão do serviço”⁶⁶⁷.

Embora tenha se inspirado no modelo norte-americano de regulação do espectro eletromagnético, a legislação brasileira não contemplou a maioria das regras norte-americanas destinadas a evitar a concentração da propriedade dos meios de comunicação e a garantir a existência de múltiplas fontes de informação. Pela atual legislação, por exemplo, o proprietário de uma emissora de TV pode ser proprietário de um jornal impresso que circula na mesma área geográfica⁶⁶⁸.

Conforme destaca Faraco, “o rádio e a televisão em seu formato tradicional continuam a ser, em regra, os meios de comunicação social e de acesso a informação mais difundidos em inúmeros países”. No Brasil, complementa o autor, “a televisão não é apenas o meio de comunicação social mais acessível e difundido, mas também um dos aparelhos eletrodomésticos reputados como mais importante pelos brasileiros”⁶⁶⁹.

No que diz respeito à questão da concentração dos serviços de televisão por radiodifusão, é importante mencionar alguns dados trazidos por um relatório produzido pela organização não governamental *Article 19*. Segundo o relatório, o mercado de TV no Brasil é basicamente controlado por seis empresas, as quais controlam, juntamente com seus 138 grupos afiliados, um total de 668 veículos midiáticos (TVs, rádios e jornais) e cerca de 92% da audiência televisiva. Sozinha, a Rede Globo responde por cerca de 54% da audiência, enquanto SBT fica com 23% e a Record 8%. Dos mais US\$ 3 bilhões gerados pelo mercado

⁶⁶⁵ Art. 223: “Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”.

⁶⁶⁶ PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha. *A Radiodifusão no direito brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992, p. 32.

⁶⁶⁷ SCORSIM, Ericson Meister, op. cit., p. 97.

⁶⁶⁸ Idem, p. 320-321.

⁶⁶⁹ FARACO, Alexandre Ditzel, op. cit., 283-284.

publicitário⁶⁷⁰ na TV, somente a Rede Globo detém um total de US\$ 1,59 bilhão, seguida do SBT (US\$ 600 milhões), da Band (US\$ 300 milhões), Record (240 milhões) e RedeTV (150 milhões)⁶⁷¹.

4.3.2.2 TV por assinatura

Ao contrário do que ocorre com a TV aberta, a TV por assinatura (ou a cabo), baseia-se na “transmissão de sinais codificados que só podem ser acessados por quem tenha previamente contratado e pago pelo serviço”⁶⁷².

Conforme estabelece o art. 30 da Lei 8.977/1995, a operadora de TV a Cabo poderá: transmitir sinais ou programas produzidos por terceiros ou programas de geração própria⁶⁷³.

As operadoras de TV a cabo são obrigadas a distribuir, como canais básicos de utilização gratuita, “a programação dos canais das emissoras geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens em VHF e UHF, abertos e não codificados” (Art. 23. I, “a”, da Lei nº 8.977/1995). Assim, os assinantes têm acesso tanto ao conteúdo gerado pela radiodifusão aberta quanto aos demais canais constantes nos diferentes planos de serviços oferecidos pelas operadoras.

Embora a Lei nº 8.977 de 1995, em seu art. 3º, coloque como objetivos do Serviço de TV a Cabo a promoção da diversidade de fontes de informação, lazer e entretenimento, e a pluralidade política, não chegou a estabelecer mecanismos capazes de inibir a concentração na prestação desse serviço⁶⁷⁴.

Levando-se em conta que as operadoras de TV por assinatura podem tanto produzir

⁶⁷⁰ A televisão concentra a maior participação no mercado publicitário (56,1%). Os jornais, revistas e rádios respondem, de forma respectiva, por 21,5%, 10,6% e 4,9% desse mercado (Cf. FNDC. Os donos da mídia...).

⁶⁷¹ ARTICLE 19. Declaração final da missão ao Brasil sobre a situação da liberdade de expressão. São Paulo/Londres, agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.article19.org/pdfs/publications/brazil-mission-statement-port.pdf>>. Ver também: FNDC. Os donos da mídia. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf>> Acesso em 02 abr. 2011.

⁶⁷² Idem, p. 87.

⁶⁷³ Lei 8.977/1995 – “Art. 5º Para os efeitos desta Lei são adotadas as seguintes definições: [...] V - Operadora de TV a Cabo - é a pessoa jurídica de direito privado que atua mediante concessão, por meio de um conjunto de equipamentos e instalações que possibilitam a recepção, processamento e geração de programação e de sinais próprios ou de terceiros, e sua distribuição através de redes, de sua propriedade ou não, a assinantes localizados dentro de uma área determinada; VI - Programadora - é a pessoa jurídica produtora e/ou fornecedora de programas ou programações audiovisuais [...]”.

⁶⁷⁴ SIMÕES, Cassiano Ferreira; MATTOS, Fernando. Elementos histórico-regulatórios da televisão brasileira. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, Ricardo Siqueira. Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo: Paulus, 2005, p. 40.

conteúdo próprio como distribuir conteúdo produzido por terceiros, convém mostrar que há uma significativa concentração na prestação desse serviço. Segundo dados coletados em março de 2011, o market share das principais operadoras de TV por assinatura foi o seguinte: NET – 43%; Sky – 26,1%; Embratel 11,6%; Telefonica – 5,0%; Oi TV – 2,8%; Abril – 1,7%; Outros – 9,7%⁶⁷⁵. O significativo market share da NET foi conquistado também por meio de aquisições (v.g. compra da Vivax, a qual foi aprovada pelo CADE em dezembro de 2007⁶⁷⁶).

Segundo dados da Associação Brasileira de TV por Assinatura, o total de assinantes no Brasil passou de 3,6 milhões em 2001 para 9,8 milhões em 2010⁶⁷⁷. Mas, apesar do significativo aumento no número de assinantes, o poder exercido pela radiodifusão aberta no Brasil ainda não chega a ser mitigado pelos serviços de TV por assinatura.

4.3.2.3 Meios impressos

Ao contrário da televisão (aberta ou até mesmo a por assinatura), que tende priorizar o entretenimento, os jornais enfatizam a veiculação de notícias e permitem que essas sejam abordadas com maior profundidade.^{678 - 679} Em geral, os jornais circulam de cinco a sete dias por semana e visam atingir um público diversificado, trazendo assuntos que procuram agradar o maior número de leitores⁶⁸⁰.

De modo diverso ao que se verifica com a radiodifusão, os meios impressos não dependem de autorização do poder público (art. 220, §6º da Constituição).

Em virtude da escala necessária para a edição de jornais e revistas, o mercado de meios impressos tende a ser concentrado⁶⁸¹.

No que diz respeito ao público alcançado pelos meios impressos, uma pesquisa

⁶⁷⁵ TELECO. TV por Assinatura. Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/tvassinatura.asp>> Acesso em 06 mar. 2011.

⁶⁷⁶ CADE aprova compra da Vivax pela Net, 13 de dezembro de 2007. Estadão.com.br. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,cade-aprova-compra-da-vivax-pela-net,95353,0.htm>> Acesso em 07 abr. 2011.

⁶⁷⁷ ABTA. Levantamento setorial de TV por assinatura, março 2011. Disponível em: <http://www.tvporassinatura.org.br/images/stories/abta/PDF/Relatrio_Levantamento_Setorial_-_Operadoras_-_4T2010.pdf> Acesso 30 mar. 2011.

⁶⁷⁸ FARACO, Alexandre Ditzel, op. cit., p. 97.

⁶⁷⁹ Não se está com isso a dizer que as TVs não devem entreter, pois conforme lembra Mário Erbolato, os meios de comunicação de massa servem para “informar, persuadir distrair e educar” e essas funções não podem ser isoladas, “pois inexistem, entre elas, barreiras fixas e definidas” (ERBOLATO, Mário. Deontologia da comunicação social. Petrópolis: Vozes, 1982, p. 46).

⁶⁸⁰ FARACO, Alexandre Ditzel, op. cit., p. 98.

⁶⁸¹ Idem, p. 101.

realizada em janeiro de 2011 pelo Instituto Verificador de Circulação constatou que os 24 maiores jornais do país correspondem a 70% do mercado nacional e apresentam uma tiragem média diária de 3.175.045 exemplares. O jornal *Folha de S. Paulo* apresentou a maior tiragem média diária, 301 mil exemplares, detendo a maior participação no mercado nacional, 6,93%. Em seguida aparecem os jornais *Super Notícias* (MG), *O Globo* (RJ), *O Estado de S. Paulo*, jornal *Extra* (RJ) e *Zero Hora* (RS), com as respectivas tiragens médias de 292 mil, 277 mil, 253 mil, 197 mil e 188 mil exemplares e com as respectivas participações no mercado de 6,71%, 6,37%, 5,82%, 4,53% e 4,32%. O único jornal paranaense que aparece na lista dos maiores jornais brasileiros é a *Gazeta do Povo*, 24º lugar, com tiragem diária de 46 mil exemplares e 1,06% de market share⁶⁸².

Além dos jornais, dentre os veículos impressos, pode-se citar as revistas, que podem oferecer tanto conteúdos diversificados (v.g. revistas *Veja*, *Carta Capital*, *IstoÉ*, *Época*) quanto específicos - direcionados a determinados públicos (v.g. revistas *Exame*, *Quatro Rodas*, *Revista Pesca Esportiva*).

As principais revistas semanais de informação geral (também conhecidas como revistas de *atualidades*) do Brasil, que abrangem, portanto, assuntos políticos, apresentam respectivamente os seguintes números: a) revista *Veja* – tiragem de 1.214.168; circulação líquida de 1.074.897, sendo que dessas 921.878 são assinaturas⁶⁸³; b) Revista *IstoÉ* – tiragem de 440 mil exemplares; c) revista *Época* – 420 mil exemplares; d) revista *Carta Capital* – tiragem média de 75 mil exemplares⁶⁸⁴. Não obstante, entre as revistas de atualidades, também merece destaque a revista mensal *Caros Amigos*, que possui uma tiragem média de 50 mil exemplares⁶⁸⁵.

Embora não tratem especificamente de política, as revistas de economia e negócios, ao trazerem matérias sobre política econômica, tributação, Justiça do Trabalho, podem exercer influência indireta nas disputas políticas⁶⁸⁶. As maiores revistas desse tipo no país são a *Pequenas Empresas Grandes Negócios* (semanal), com tiragem média de 150 mil exemplares; e a *IstoÉ Dinheiro* (semanal), que apresenta uma tiragem média de 96 mil exemplares; e a

⁶⁸² FOLHA volta a ser o jornal de maior circulação no Brasil. 01 de março de 2011. Disponível em: <<http://blogs.abril.com.br/blogdojj/2011/03/folha-volta-ser-jornal-maior-circulacao-no-brasil.html#>> Acesso em 30 mar. 2011. Cf. também o *website* do Instituto Verificador de Circulação.

⁶⁸³ Dados disponíveis em: <<http://publicidade.abril.com.br/marcas/veja/revista/informacoes-gerais>> Acesso em 02 abr. 2011.

⁶⁸⁴ Dados disponíveis no site *Revistas.com.br*, que traz dados atualizados das principais revistas atuantes no mercado brasileiro: <<http://www.revistas.com.br/mos/Frontpage/Itemid,1/>> Acesso em 02 abr. 2011.

⁶⁸⁵ Ver: <<http://stinghen.wordpress.com/2007/07/15/revista-caros-amigos/>> Acesso em 03 abr. 2011.

⁶⁸⁶ Trata-se aqui de uma impressão pessoal, pois durante a elaboração do presente trabalho não foi possível encontrar nenhum estudo sobre a questão.

Exame (quinzenal), cuja tiragem média é de 249 mil exemplares⁶⁸⁷.

4.3.2.4 Internet

Segundo dados do trazidos pela *Revista .Br*, de outubro de 2010, comemorativa dos 15 anos do *Comitê Gestor da Internet* (CGI), no Brasil, a população brasileira passou de 169,8 milhões em 2000 para 191 milhões em 2009. Também entre 2000 e 2009, o número de usuários de internet passou 9,8 milhões (5,7% da população) para 63 milhões (32% da população)^{688 - 689}.

Do total de usuários, de acordo com dados da *Teleco* (2009-2010), 48% acessam preponderantemente a internet em casa, 22% no local de trabalho, 14% na escola, 26% na casa de outra pessoa, 45% em *lan houses*⁶⁹⁰ e 4% em centros públicos de acesso gratuito⁶⁹¹. Dos usuários domésticos 66% já utilizam banda larga, 20% ainda utilizam acesso discado (por linha telefônica) e outros 6% utilizam outras formas de conexão⁶⁹². Dos usuários que acessam em casa, 13,2% têm internet com velocidade de até 128kbps; 28,6% de 128 a 512 kbps; 43% de 512 a 2Mb; 10,3% de 2Mb a 8Mb; e 3,1% acima de 8Mb. No que diz respeito à frequência na utilização, 58% usuários acessam a internet pelo menos uma vez ao dia; 20% pelo menos uma vez por semana, mas não todo dia; 9% ao menos uma vez por mês, mas não toda semana; 3% menos utilizam a internet menos de 1 vez por mês⁶⁹³⁻⁶⁹⁴.

Segundo a mencionada revista do CGI, “em regiões como o Norte e o Nordeste,

⁶⁸⁷ Ver: <<http://www.canaldaimprensa.com.br/canalant/foco/dtercedicao/foco10.htm>> Acesso em 03 abr. 2011.

⁶⁸⁸ COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. 15 Anos do CGI.br: a evolução da internet no Brasil. *Revista.Br*, ano 02, 2010, Edição 03, p. 17. Disponível em: <<http://www.cgi.br/publicacoes/revista/edicao03/cgibr-revistabr-ed3.pdf>> Acesso em 08 de abr. 2011.

⁶⁸⁹ Recentemente, o ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, lembrou que, até 2009, “mais de metade dos brasileiros (55%) nunca havia acessado a internet”. (Cf. META de plano de banda larga é oferecer serviço a R\$ 35, diz ministro. 06 de abril de 2011. *Jornal do Brasil*. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/ciencia-e-tecnologia/noticias/2011/04/06/meta-de-plano-de-banda-larga-e-oferecer-servico-a-r-35-diz-ministro/>> Acesso em 07 de abril de 2011).

⁶⁹⁰ Estima-se que cerca de 30 milhões de pessoas utilizam internet em *lan houses* (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. 15 Anos do CGI.br: a evolução da internet no Brasil..., p. 17).

⁶⁹¹ A soma passa de 100% porque a opção ou possibilidade de acessar a internet em um determinado local não exclui, necessariamente, o acesso em outro. A pesquisa da *Teleco* carece de maiores detalhes.

⁶⁹² A soma não fecha 100% porque não foram incluídas as modalidades de acesso em zonas rurais.

⁶⁹³ TELECO. *Internet Brasil*. Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/internet.asp>> Acesso em 07 abr. 2011.

⁶⁹⁴ O acesso esporádico ou feito de forma rápida (tal como frequentemente ocorre em *lan houses*) traz o problema da “fragmentação da notícia nos jornais on-line, onde a atualização do discurso se faz a cada momento e a construção do sentido deve se dar por adição dos fragmentos”; essa construção de sentido é “difícil de ser seguida por aqueles que têm um tempo limitado de acesso por dia” para fazer diversas coisas na rede, inclusive ler e ver notícias. (BECKER, Maria Lúcia, op. cit., p. 60).

apenas 13% dos domicílios acessam a rede mundial de computadores”. Nas regiões Sudeste Sul e Centro-Oeste esse percentual é, respectivamente, de 35%, 32% e 28%. O principal motivo apontado para a falta de internet em casa são os elevados custos⁶⁹⁵.

Tendo em vista que a ampliação do acesso à internet, mormente o acesso de alta velocidade⁶⁹⁶, tem sido considerada, como observa Luiza Dalmazo, “um imperativo para o desenvolvimento de qualquer país”⁶⁹⁷, o Brasil, seguindo a linha de países como a Austrália e a Coreia do Sul, já despertou para a necessidade de criar uma política específica para atender a esse imperativo: o *Plano Nacional de Banda da Larga* (PNBL)⁶⁹⁸. Para a consecução dos objetivos do PNBL, o governo Lula propôs a criação de uma nova estatal, a partir da união das estatais *Telebrás* (que ficou sem função após as privatizações de 1998) e *Eletronet* (que detém uma rede de fibra ótica que cobre 18 estados)⁶⁹⁹. Estima-se que a nova estatal será a maior empresa do país no ramo de internet. Os preços cobrados para o acesso à internet de alta velocidade serão subsidiados pelo Estado em todo o país, o que levou os jornalistas Fábio Portela e Ronaldo França a chamar o PNBL de “Bolsa Família da Web”⁷⁰⁰. O apelido dado

⁶⁹⁵ COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, op. cit., p. 19.

⁶⁹⁶ Não há uma definição universal sobre o que seria a internet “banda larga” ou sobre o que se poderia considerar uma internet veloz. Na verdade, com os cada vez mais céleres avanços na transmissão de dados, o conceito de banda larga está em contínua mudança. De qualquer forma, é possível estabelecer comparações. Nesse sentido, o plano sul-coreano de ampliação do acesso à internet prevê, para 2012, uma internet com capacidade de transmitir 1 gigabit por segundo, o que significa uma velocidade 1.000 vezes maior do que a que está sendo discutida no plano brasileiro. (DALMAZO, Luiza. Gigabites à frente. Revista Exame, ed. 963, a. 44, n. 4. São Paulo: Abril, 2010, p. 34).

⁶⁹⁷ Sob a perspectiva do empreendedorismo, a internet propicia aos agentes econômicos uma inserção diversificada na economia e uma série de vantagens espaciais, temporais e negociais, seja com clientes, seja com fornecedores. Além do marketing e a propaganda on-line já consagrados, paulatinamente consolidam-se práticas diversas de uso empresarial da internet, tais como: as compras organizacionais pela rede; a pesquisa relacionada com a atividade dos concorrentes; a busca de informações referentes aos aspectos econômicos que afetam diretamente as empresas (Cf. KOTLER; Philip; ARMSTRONG, Gary. Princípios de Marketing. São Paulo: Prentice Hall, 2003).

⁶⁹⁸ DALMAZO, Luiza. Gigabites à frente. Revista Exame, ed. 963, a. 44, n. 4. São Paulo: Abril, 2010, p. 32.

⁶⁹⁹ O Plano Nacional de Banda Larga foi oficialmente instituído com o Decreto nº 7.175 de 12 de maio de 2010, que diz, no seu art. 1º, que o PNBL tem como objetivo “fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, de modo a: I - massificar o acesso a serviços de conexão à Internet em banda larga; II - acelerar o desenvolvimento econômico e social; III - promover a inclusão digital; IV - reduzir as desigualdades social e regional; V - promover a geração de emprego e renda; VI - ampliar os serviços de Governo Eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado; VII - promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação; e VIII - aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras”. E, para a consecução desses objetivos, estabelece no art. 4º, que caberá à Telecomunicações Brasileiras S.A., a TELEBRÁS: “I - implementar a rede privativa de comunicação da administração pública federal; II - prestar apoio e suporte a políticas públicas de conexão à Internet em banda larga para universidades, centros de pesquisa, escolas, hospitais, postos de atendimento, telecentros comunitários e outros pontos de interesse público; III - prover infraestrutura e redes de suporte a serviços de telecomunicações prestados por empresas privadas, Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos; e IV - prestar serviço de conexão à Internet em banda larga para usuários finais, apenas e tão somente em localidades onde inexista oferta adequada daqueles serviços”. Para uma análise crítica sobre os aspectos jurídicos do PNBL, ver: NUNES, Esther Donio Bellegarde; BONOMO, Paulo Henrique. A “Nova Telebrás” e o Plano Nacional de Banda Larga. 15 de maio de 2010.

⁷⁰⁰ PORTELA, Fábio; FRANÇA, Ronaldo. O maior lobista do país. Veja, Ed. 2154, 03 de março de 2010, p. 63-

pelos jornalistas ao PNBL aponta para o uso político do programa, o que, de certa forma, pode ser confirmado quando se constata que 60% das cidades que serão beneficiadas encontram-se no Nordeste⁷⁰¹, o qual vem se tornando a principal base eleitoral do Partido dos Trabalhadores em eleições presidenciais.

O PNBL visa ampliar o acesso domiciliar a internet de alta velocidade de 12 milhões para 40 milhões de domicílios, até 2014. Para tanto, o governo investirá (por meio de desonerações, financiamentos, etc.) aproximadamente R\$ 12 bilhões, dos quais cerca de R\$ 5,7 bilhões serão destinados à criação de 30 mil quilômetros de redes⁷⁰².

Convém destacar que a experiência brasileira de promoção estatal da expansão do acesso à internet difere da experiência de outros países. Na Austrália, o programa nacional de acesso à banda larga de altíssima velocidade, que visa atingir 90% da população, também será conduzido por uma empresa controlada majoritariamente pelo Estado. No entanto, o Estado não competirá com as demais empresas de telecomunicações estabelecidas no país, apenas atuará no sentido de criar uma infraestrutura básica de fibras ópticas, investindo, para tanto, 37 bilhões de dólares. Ademais, o plano australiano prevê que a parte estatal da empresa, que corresponde a 51% do capital nela investido, deverá ser vendida após a construção da rede⁷⁰³.

Entretanto, é preciso problematizar o discurso da “inclusão digital”. Cees Hamelink afirmou que “informação e tecnologia da informação têm impacto no desenvolvimento, no progresso e no sistema político das sociedades”⁷⁰⁴. Mas reconhecer a pertinência dessa afirmação não pode servir como justificativa para priorizar o acesso à internet banda larga subsidiada pelo Estado sem antes se promover o acesso a serviços e recursos mais elementares (saneamento básico, educação, tratamento médico-hospitalar, etc.) os quais dão, direta ou indiretamente, suporte à utilização das novas tecnologias da informação e comunicação (TIC). A promoção do acesso à internet banda larga deve ser ponderada como etapa posterior ou complementar ao acesso a serviços, recursos básicos e também à infraestrutura básica⁷⁰⁵. As políticas de acesso às tecnologias da informação devem, portanto, estar

65.

⁷⁰¹ BANDA larga: 60% das cidades beneficiadas estão no Nordeste 26 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://tecnologia.terra.com.br/noticias/0,,OI4644569-EI12884,00-Banda+Larga+das+cidades+beneficiadas+estao+no+Nordeste.html>> Acesso em 04 de abr. 2011.

⁷⁰² COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, op. cit., p. 09.

⁷⁰³ DALMAZO, Luiza. Gigabites à frente..., p. 33.

⁷⁰⁴ HAMELINK, Cees J. Direitos humanos para a sociedade da informação. In: MELO, José Marques de; SATHLER, Luciano (organizadores). Direitos à comunicação na sociedade da informação São Bernardo do Campo: UESP, 2005, p. 106.

⁷⁰⁵ Nesse sentido, é bastante ilustrativa a charge do cartunista Ageli, intitulada “Modernização do Ensino Público” (Disponível em: <<http://www.ciadaescola.com.br/zoom/imgs/230/image009.jpg>>. Acesso em 21 de nov. 2010), na qual se vê uma professora segurando um computador na mão e dizendo “Boa notícia crianças!

assentadas sobre a percepção da escala de prioridades da comunidade-alvo das políticas de acesso⁷⁰⁶. O desafio, segundo Mark Warschauer, “não é superar a exclusão digital, mas expandir o acesso e o uso da TIC para promover a inclusão social”⁷⁰⁷.

No que diz respeito aos hábitos dos usuários de internet no Brasil, é interessante notar que 41% dos usuários usam a internet para buscar informações⁷⁰⁸. Esse número pode ser analisado juntamente com os resultados de uma pesquisa de junho de 2010, encomendada pela Secretaria de Comunicação da Presidência (Secom), que revelou que dentre os usuários de internet que buscam informações, 47,7% deles têm o hábito de ler jornais, blogs ou notícias pela internet, sendo que a maior parte dos que buscam informações (37,5%) tem mais de 50 anos. Para 46,3% dos usuários, o lazer é o principal motivo para acessar a internet (esse percentual chega a 62,9% entre pessoas de 16 e 24 anos). A pesquisa encomendada pela Secom revela, ainda, que: 54,3% dos internautas apontam os assuntos sociais como as notícias mais interessantes; 52,1% se interessam pelos programas sociais do governo; 47,8% têm interesse em assuntos ligados à economia; e que apenas 32,5% diz se interessar por política⁷⁰⁹⁻⁷¹⁰.

Mas em que consiste o interessar-se por política? Implica uma busca pela realidade dos fatos? Significa que essas pessoas estão dispostas a cotejar dados e a comparar notícias veiculadas em jornais *on-line* com os dados oferecidos por fontes primárias, rompendo, dessa forma, com os mecanismos de filtragem ou com o subjetivismo de um comentarista político? Qual é o tempo dedicado ao interesse em política? Durante a realização do presente estudo não foi possível encontrar pesquisas que respondam a essas e outras perguntas. No entanto, essas perguntas precisam ser respondidas, a fim de se saber se a internet pode neutralizar a

Agora temos computador!”. O que se destaca na charge é o fato de ela mostrar o estado físico da sala de aula: não há teto, não há acesso à eletricidade, não há livros, ou seja, não há infraestrutura, mas há um novo computador.

⁷⁰⁶ Entretanto, em alguns contextos marcados pela ausência de infraestrutura básica, o acesso às tecnologias da informação e comunicação, embora acompanhado de uma utilização limitada, pode servir para desencadear novas oportunidades de negócios e impedir violações aos direitos mais elementares. Isso é o que acontece em alguns países africanos onde os celulares, que entraram recentemente em um processo de popularização, acabam por promover a solução de problemas locais, bem como têm servido para denunciar ao mundo – principalmente por meio de celulares com acesso à internet – infrações aos direitos humanos (Ver nesse sentido a Revista Carta Capital de 07 de outubro de 2009, p. 46-61).

⁷⁰⁷ WARSCHAUER, Mark. Tecnologia e inclusão social: a exclusão digital em debate. São Paulo: SENAC São Paulo, 2006, p. 282.

⁷⁰⁸ TELECO. Internet Brasil, *website* citado.

⁷⁰⁹ ACESSAR internet é hábito para 46,1% da população, diz pesquisa. Último Segundo. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/acessar+internet+e+habito+para+461+da+populacao+diz+pesquisa/n1237670587732.html>> Acesso em 04 abr. 2011.

⁷¹⁰ O interesse limitado por política não é um fenômeno verificado somente no Brasil. Como bem observou Castells, “seria muito surpreendente que a internet conseguisse mudar, através da tecnologia, o profundo desencanto político que a maioria dos cidadãos mundiais sente” (CASTELLS, Manuel, op. cit., p. 187).

influência exercida pelos meios de comunicação tradicionais, mormente a radiodifusão. A questão do interesse por política deve ser ponderada à luz do que fora dito no primeiro capítulo, a saber: o homem moderno é apenas acessoriamente político. Assim, é preciso considerar: a) o fator trabalho, que ocupa pelo menos um terço da vida da maioria das pessoas; b) o lazer e descanso dos fins de semana, que dificilmente são substituídos pela busca por informações⁷¹¹.

Em síntese, pode-se dizer que os dados apresentados neste tópico indicam o seguinte: 1) que a internet ainda possui uma penetração insuficiente e desigual no Brasil, o que traz dificuldades para as propostas pretensivas no sentido de fomentar a *cyberdemocracia* (por meio de plebiscitos e referendos virtuais) no âmbito nacional; 2) que o fato de as pessoas buscarem informações na internet não significa que elas irão buscar em domínios independentes dos meios tradicionais de comunicação, pois em geral as pessoas veem e leem notícias na versão eletrônica de jornais, revistas e telejornais⁷¹²; 3) que o baixo índice de interesse por assuntos políticos, que não chega a abranger um terço dos usuários, traz moderação para visões extremamente otimistas, que vislumbram a internet como uma ampla esfera pública de discussões e de participação política.

Como mídia, a internet destaca-se por concentrar e disponibilizar em escala global, a baixos custos, uma imensa quantidade de bens culturais. Mas, além disso, ela destaca-se por ser um instrumento que possibilita furar o filtro da mídia de massa. A possibilidade de furar os filtros da mídia de massa torna a internet um inarredável instrumento para a verificação da verdade, a partir da alternativa de acesso às fontes primárias de informação, ou seja, sem mediações. Mas mesmo sendo uma mídia surpreendente e cada vez mais necessária, ainda não se pode dizer, conforme observa Alexandre Faraco, que a internet tenha promovido um rompimento com a influência exercida pela radiodifusão aberta e nem se pode dizer que as novas tecnologias tenham mudado o comportamento das pessoas no tocante à utilização da

⁷¹¹ Cf. ERBOLATO, Mário. Deontologia da comunicação social. Petrópolis: Vozes, 1982, p. 40. O autor não analisa a questão levando em conta o fenômeno da internet quando analisa os fatores mencionados, mas tão somente a questão do acesso a revistas e jornais, e o tempo de leitura e reflexão dedicado a tais meios.

⁷¹² Em princípio não há uma hierarquia entre os diversos meios de comunicação. Não há, também, um critério razoável pelo qual se possa conferir credibilidade a um ou a alguns tipos de mídia e a outros não. Não há ainda, e nem é desejável que exista, um órgão especializado em certificar a credibilidade do meio de comunicação, conferindo, por exemplo, selos de qualidade. Entretanto, há uma tendência nas pessoas em identificar os meios tradicionais de comunicação – jornais impressos, TVs e rádios – como os mais confiáveis, mesmo por aqueles que consideram que eles manipulam as informações. Um fato, extraído de uma fonte primária, quando apresentada por um *blogueiro* ou por um jornalista independente, parece não ter a credibilidade que a mesma informação apresentada por um jornal impresso ou por um telejornal; se o fato não é mostrado também pela mídia de massa, presume-se inexistente, transforma-se em “boataria” (v.g. questão do aborto no debate eleitoral de 2010).

radiodifusão⁷¹³. A mídia de massa, em especial as TVs abertas, exerce um papel central “na construção das atitudes políticas do cidadão comum” e é apontada, segundo pesquisa realizada por Alessandra Aldé, “como a principal maneira de obter conhecimento político suficiente para uma cidadania satisfatória”⁷¹⁴. Em virtude disso, o presente estudo entende ser de extrema importância a reflexão sobre a concentração no setor de radiodifusão.

4.3.3 O CADE e a concentração dos meios de comunicação: o caso da TV digital

A defesa da concorrência no setor de comunicação tem implicações mais amplas do que no restante da economia. A concentração nesse setor afeta diretamente o debate político e cultural, trazendo consequências para a liberdade de expressão e para a democracia⁷¹⁵. Assim, quando se considera a dimensão política dessa concentração chega-se à conclusão de que análise baseada meramente em critérios econômicos é insuficiente. Na verdade, uma técnica voltada a conter a concentração dos meios comunicação não faz muito sentido dentro da abordagem usual do direito antitruste. Para o direito antitruste, uma regra que limita a propriedade conjunta de jornais impressos e estações de TV não faria sentido, pois aí seriam identificados ao menos dois mercados relevantes⁷¹⁶.

Assim, a análise da concentração dos meios de comunicação deve ser diferente da análise tradicional do antitruste, pois a concorrência nesse caso desempenha um papel instrumental na promoção de valores básicos de uma sociedade democrática. A existência de concorrência no setor de comunicação permite a existência de um “mercado de ideias”, no qual pontos de vistas antagônicos concorrem entre si. Vale lembrar, mais uma vez, de que de nada adianta a existência de múltiplos jornais ou programas de TV, pelos quais se pode até constatar uma programação variada, se entre eles não há um mínimo de *diversidade editorial* capaz de enriquecer o debate político. Ademais, a questão pode ser deslocada para o campo das relações de consumo, pois o direito concorrencial tutela também os interesses dos consumidores, os quais têm o direito de escolher entre telejornais e jornais impressos com

⁷¹³ FARACO, Alexandre Ditzel, op. cit., p. 286-287.

⁷¹⁴ ALDÉ, Alessandra. A construção da política: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 130.

⁷¹⁵ PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva, op. cit., p. 58.

⁷¹⁶ FARACO, Alexandre Ditzel, op. cit., p. 65-68.

perspectivas distintas⁷¹⁷.

No tópico “4.1.4.1.1” mostrou-se, sucintamente, o que se analisa em cada uma das etapas do julgamento de um ato de concentração. Mas quando a Lei nº 8.884 de 1994 é analisada à luz do §5º do art. 220 da Constituição, que diz que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”, chega-se à conclusão de que a análise da concentração do setor de comunicação deve ser diferente. Nesse sentido, destaca Caio Mario da Silva Pereira Neto:

A Constituição Federal estabelece uma presunção absoluta de prejuízo à concorrência nos casos que envolvam atos de concentração que possam levar à criação de estruturas oligopolistas ou monopolistas no setor. O legislador constituinte não deixa qualquer margem para que o CADE avalie, como faz em relação a outros setores da economia, se o oligopólio resultante de certo ato de concentração seria suficientemente competitivo, ou se o monopolista teria seu poder reduzido em virtude da contestabilidade do mercado relevante⁷¹⁸.

Os argumentos que enfatizam a eficiência econômica para justificar um ato de concentração têm se tornado cada vez mais comuns, no entanto, eles apresentam uma relevância reduzida na análise da concentração dos meios de comunicação⁷¹⁹.

4.3.3.1 A TV digital e o CADE

A partir da década de 1980, as redes de telecomunicações iniciaram um processo de *digitalização*, que passou a substituir sinais analógicos. O sistema analógico é um padrão de transmissão de dados que “consiste na geração de sinais elétricos baseados nas ondas eletromagnéticas que são contínuas”⁷²⁰. Já a técnica digital de transmissão de informações baseia-se na conversão do conteúdo a ser transmitido em linguagem numérica binária, tal como na linguagem matemática dos computadores. Quando aplicado à difusão de sons e imagens, o padrão digital permite uma transmissão de melhor qualidade e permite a transmissão de um volume maior de informações numa mesma radiofrequência⁷²¹. A TV

⁷¹⁷ PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva, op. cit., p. 58-59, 65 e 72.

⁷¹⁸ Idem, p. 68.

⁷¹⁹ Ibidem, p. 79.

⁷²⁰ Departamento de Computação – UEL. Sinais Analógicos e Digitais. Disponível em: <<http://www2.dc.uel.br/~sakuray/Espec-Comunicacao%20de%20dados/Renato%20Cil%20-%20Rodrigo%20C.%20de%20Almeida/modelo.html>> Acesso em 08 abr. 2011.

⁷²¹ FARACO, Alexandre Ditzel, op. cit., p. 91.

digital permite uma utilização mais eficiente do espectro eletromagnético. Segundo Eduardo Antonio Barros da Silva – professor do Programa de Pós-graduação em Engenharia Elétrica da Universidade Federal do Rio de Janeiro –, o novo padrão trazido pela TV digital permite que um mesmo canal de seis megahertz comporte dois canais de alta definição ou oito a dez de definição simples⁷²².

No Brasil, o padrão digital passou a ser adotado com a criação do Sistema Brasileiro de TV Digital (Decreto nº 4.901/03). Tempos depois, o Decreto nº 5820/2006 tratou da transição do padrão analógico para o digital.

O Decreto nº 5820/2006 garantiu às atuais empresas concessionárias e autorizadas – as mesmas que dominam a radiodifusão aberta –, o uso de um canal adicional de radiofrequência, com a mesma largura de 6MHz por elas já utilizado, por um período de dez anos. As empresas que já atuavam no setor passaram a ter o direito de manter, simultaneamente, uma programação analógica e outra digital. Assim, o decreto em questão determinou que as grandes empresas de mídia do país seriam as beneficiárias imediatas da exploração do novo padrão tecnológico. Para a concessão desse privilégio não se realizou nenhum tipo de processo de seleção, ou seja, o governo pressupôs que havia um direito inato das grandes emissoras de TV a um canal extra de radiofrequência, impedindo, desde início, que outras empresas concorressem para a realização dos elevados investimentos necessários para a realização da transição para o padrão digital. Apesar de estar previsto, que após o término da transição deverá haver a devolução do canal utilizado para a transmissão do sinal analógico, é provável que ocorra uma prorrogação no prazo para essa devolução, mormente se o acesso a tecnologia digital não tiver sido difundido entre a maioria dos brasileiros⁷²³.

Cumprir destacar que o Decreto nº 5820/06 andou na contramão da vedação constitucional ao monopólio e ao oligopólio dos meios de comunicação. Por essa razão, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou, em agosto de 2007, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3944⁷²⁴ alegando a inconstitucionalidade dos artigos 7º, 8º, 9º e 10º do Decreto nº 5820/2006. Os artigos mais problemáticos do Decreto são o art. 7º e o art. 10º, que dizem o seguinte:

⁷²² Multiprogramação, uma tendência para o futuro da TV digital. Globo.com. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/tecnologia/mat/2007/12/12/327561697.asp>

⁷²³ FARACO, Alexandre Ditzel, op. cit., p. 95-96.

⁷²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acompanhamento processual – Ação Direta de Inconstitucionalidade 3944. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3944&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> Acesso em 30 jan. 2011.

Será consignado, às concessionárias e autorizadas de serviço de radiodifusão de sons e imagens, para cada canal outorgado, canal de radiofrequência com largura de banda de seis megahertz, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos.

§ 1º O canal referido no caput somente será consignado às concessionárias e autorizadas cuja exploração do serviço esteja em regularidade com a outorga, observado o estabelecido no Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital - PBTVD.

Art. 10. O período de transição do sistema de transmissão analógica para o SBTVD-T será de dez anos, contados a partir da publicação deste Decreto.

Por certo, a referida “consignação” tem por escopo “permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos”. As concessionárias e autorizadas precisam de um tempo para se adaptar à nova realidade digital, mesmo porque o decreto “é uma norma focada no processo de transição”⁷²⁵. Contudo, é bastante questionável a forma pela qual se estabeleceu essa transição e o tempo concedido para tanto.

Um dos aspectos questionados pela ADI 3944 é a possibilidade de *multiprogramação* aberta pelo Decreto nº 5820 aos atuais concessionários do serviço público de radiodifusão, favorecendo concentração dos meios de comunicação por radiodifusão. Diz ADI 3944:

Num canal de 6 megahertz, várias programações podem ser transmitidas simultaneamente, no que se convencionou denominar multiprogramação. Ao ‘consignar’ às emissoras um canal com tamanha capacidade, está-se, paralelamente, impedindo a entrada de outros atores na programação. Ao invés de se ampliarem as possibilidades de ingresso de outros canais, incluindo novas emissoras e permitindo acesso a programações variadas [...] tem-se uma verdadeira outorga de espaço maior às concessionárias que já atuam no mercado. O que provavelmente ocorrerá é o que a norma constitucional visa a impedir: o oligopólio, ou, melhor dizendo, um aprofundamento do oligopólio já existente.

Embora a ADI 3944 tenha contado com parecer favorável da Procuradoria Geral da República⁷²⁶, no dia 05 de agosto de 2010 a ação foi julgada improcedente, havendo somente um voto vencido, o do Ministro Marco Aurélio. Para Ayres Britto, o relator, “os dispositivos contestados não autorizam de maneira explícita ou implícita o uso de canais complementares ou adicionais para a prática da multiprogramação”. De fato, não há no Decreto uma autorização *explícita* à multiprogramação, mas, cabe dizer, é no mínimo duvidoso afirmar que essa autorização não existe nem ao menos de forma implícita. O relator ainda afirma que para haver a prestação de um serviço de “alta definição” e de “qualidade”, que, segundo ele, são as características mais esperadas do novo sistema, é necessária “a utilização de quase toda a

⁷²⁵ HOBAlKA, Marcelo Bechara de Souza; BORGES, Ricardo Capucio. Radiodifusão e TV digital no direito brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 78-79.

⁷²⁶ PARECER da PGR diz que lei da TV Digital é inconstitucional. Federação Nacional dos Jornalistas. Disponível em: <<http://www.fenaj.org.br/materia.php?id=2714>> Acesso em 27 jan. 2011.

faixa de 6 megaHertz do espectro de radiofrequências, o que significa dizer tecnicamente que a consignação do canal inteiro, completo de 6 megaHertz”, caso contrário, prossegue, a televisão brasileira estaria limitada à transmissão de áudio e vídeo “na definição meramente padronizada, que seria uma falta de atualização, de qualificação contínua”, e completou dizendo que “se não consignássemos essa evolução tecnológica, teríamos um sistema de transmissão superado, precário, colocando o Brasil na retaguarda do processo de qualificação das nossas emissoras eletrônicas e de sons e imagens”. Ayres entendeu não haver nos artigos questionados na ADI qualquer violação ao §5º, do art. 220, da Constituição⁷²⁷.

O voto do Ministro Ayres Brito tem por argumentação central a necessidade de o Brasil acompanhar a evolução tecnológica no tocante às transmissões de sons e imagens. Assim, qual um vendedor de aparelhos de TV, o Ministro salientou a imprescindibilidade da “alta definição”. Entretanto, cumpre lembrar que a finalidade dos meios de comunicação social transcende a demanda por uma imagem mais nítida. Não se está com isso a dizer que a questão da definição não devia ter sido levada em conta na decisão, mas quando se trata de meios de comunicação de massa, a *alta definição* é apenas um aspecto secundário. A análise da ADI podia ter sido ponderada a partir da perspectiva da liberdade de expressão e do pluralismo político.

O Ministro Ayres Brito ainda afirmou que:

Se monopólio ou oligopólio estão a ocorrer nos meios de comunicação brasileiros, tal fato não é de ser debitado ao decreto ora impugnado, é algo preexistente [...] Que a imprensa e o governo se façam dignos da nossa decisão, atuando no campo da proibição da oligopolização e da monopolização. Nós atuamos no campo do “dever ser”, no campo do “ser” não atuamos⁷²⁸.

Sim, a concentração da radiodifusão no Brasil é um fator preexistente e não deve ser atribuído ao decreto em comento. Todavia, a preexistência do problema não pode servir de escusa para não ponderar os possíveis efeitos negativos do decreto. Ora, se o decreto tem por objeto o processo de *transição*, parece claro que ele se aplica ao cenário já existente. Não há transição se não há mudança de um lugar para outro, ou de uma situação para outra. Se no longo prazo o decreto irá ou não servir para agravar a oligopolização dos meios de comunicação é algo que só o tempo dirá, mas isso não afasta o fato de que os principais

⁷²⁷ PLENÁRIO reconhece validade constitucional de dispositivos do decreto de implantação da TV Digital. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=157404>> Acesso em 18 jan. 2011.

⁷²⁸ PLENÁRIO reconhece validade constitucional de dispositivos do decreto de implantação da TV Digital. Supremo Tribunal Federal.

beneficiários do decreto são as grandes empresas de radiodifusão já estabelecidas.

Mas o que o CADE poderia fazer nessa situação?

Embora se amplie, no próprio âmbito do CADE, o reconhecimento da importância da concorrência no setor de comunicação social, a atuação da autarquia e a atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência têm se mostrado insuficientes na elaboração de contornos precisos para a aplicação do direito antitruste ao setor⁷²⁹.

Pois bem, diante do aumento da concentração dos meios de comunicação provocado pelo Decreto n° 5820/2006, o CADE poderia, ao tempo das discussões em torno da criação da norma de transição para o padrão digital de TV, ter elaborado estudos e pareceres que indicassem a necessidade de tratar a questão da concentração dos meios de comunicação de forma diversa do restante da economia. Ademais, o CADE, por meio de seu Plenário, poderia ter determinado, nos termos do art. 7º, XV da Lei n° 8.884 de 1994, que a Procuradoria do CADE interviesse como *amicus curiae* no julgamento da ADI 3944.

Ademais, se o CADE participasse mais ativamente nos debates públicos sobre a questão da concentração dos meios de comunicação, ou se incentivasse e publicasse mais estudos sobre o tema, provavelmente tornar-se-ia mais visível perante a sociedade e o Poder Judiciário. Assim, conseqüentemente, poderia ser mais facilmente lembrado nas discussões e nos processos em que a concentração econômica estiver em pauta.

Cumprir destacar que o art. 89 da Lei n° 8.884 de 1994 diz que “nos processos judiciais em que se discuta a aplicação desta lei, o CADE deverá ser intimado para, querendo, intervir no feito na qualidade de assistente”. Levando-se em conta o referido artigo, entende-se aqui que no julgamento da ADI 3944 o CADE só não foi intimado porque o Decreto n° 5820/2006 não foi discutido à luz da lei concorrencial brasileira, mas apenas sob a perspectiva da vedação constitucional ao monopólio e ao oligopólio dos meios de comunicação social. Contudo, a prioridade dada à perspectiva constitucional pode ser explicada pela tímida participação do CADE no debate sobre a concentração dos meios de comunicação social.

Ao fim e ao cabo, o que se procurou mostrar no presente capítulo é o fato de que questões, ações e políticas aparentemente isoladas estão, em verdade, conectadas. A democracia depende da existência de uma sociedade civil autônoma em relação ao Estado e de instituições que garantam pluralismo social e permitam que este se transforme em pluralismo político, em alternativas políticas a serem formuladas e comunicadas pelos cidadãos e por organizações (privadas, não governamentais, trabalhistas, patronais, religiosas,

⁷²⁹ PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva, op. cit., p. 60.

etc.). Para tanto, requer-se o reconhecimento de que a existência de diversos centros de decisão econômica – o que é uma característica do sistema de autonomia, da economia de mercado – está diretamente relacionada com a possibilidade de que as disputas políticas sejam competitivas. Tal possibilidade requer normas que coíbam condutas contrárias à coexistência leal entre os centros de decisão econômica e que regulem os aspectos estruturais da economia, impedindo a concentração econômica obtida por meios ilícitos, ou aquelas decorrentes de atos de concentração, que mesmo transcendendo o percentual de *market share* que define se uma empresa detém posição dominante num dado mercado relevante, não sejam, simultaneamente, justificadas por benefícios trazidos aos consumidores, ao progresso tecnológico, ao desenvolvimento econômico, e que não impliquem ganhos de eficiência e produtividade.

A concentração econômica pode ter diversas causas: a) a eficiência administrativa; b) a eficiência da produção em escala de um empreendimento em relação aos concorrentes que não a possuem, pois ela traz vantagens competitivas para o posicionamento no mercado consumidor; c) o monopólio natural sobre determinados setores da economia; d) os altos custos para a entrada de novos concorrentes; d) a política econômica adotada pelos países, as quais podem ser traduzidas, por exemplo, em políticas voltadas à privatização – que muitas vezes apenas extinguem um monopólio estatal, substituindo-o por um ambiente pouco competitivo – ou à estatização da economia, em políticas públicas de fomento ou de oferta de subsídios a certos setores da atividade empresarial, ou ainda, numa opção preferencial pelas grandes empresas; e) a corrupção estatal e privada quer estejam adstritas ao plano nacional, ou assumam um caráter transnacional; f) a fatores culturais e psicológicos dos povos; g) as condutas anti-concorrenciais. Assim, as concentrações econômicas não são necessariamente “falhas de mercado”, no sentido que lhe é costumeiramente empregado pelo senso comum do pensamento econômico, ou seja, como uma deficiência interna “natural” da economia de mercado.

No segundo capítulo mostrou-se que os programas brasileiros de desenvolvimento nasceram intimamente ligados com o grande empresariado nacional e internacional, o que embora de certa maneira tenha sido necessário para desencadear o início do processo de industrialização e criar as bases para o desenvolvimento do país, não foi capaz de atender aos fins mais amplos a que o desenvolvimento gradativamente trouxe para o seu campo semântico. Já no presente capítulo lembrou-se que no momento em que o crescimento econômico brasileiro diminuiu foram as pequenas e médias empresas que neutralizaram a crise na geração de renda e absorveram parte significativa da mão de obra ociosa e desempregada, mas a despeito de desempenharem um papel socioeconômico tão importante

foram e são colocadas em segundo plano nas políticas desenvolvimentistas brasileiras. Pode-se dizer que a débil situação do Brasil no tocante às oportunidades econômicas – mostrada no segundo capítulo – é agravada por programas de desenvolvimento que ainda priorizam a grande empresa, tal como ocorre com o sistema de crédito do BNDES. Conforme se afirmou, não há razão para não investir em grandes estruturas econômicas, mas não faz sentido *priorizar e concentrar* o fomento estatal nessas estruturas e menos sentido há ainda em escolher apenas *alguns* grandes grupos empresariais como beneficiários da maior parcela dos recursos creditícios, pois isso prejudica o funcionamento do mercado e não repercute positivamente para melhorar o grau de oportunidades dos membros menos favorecidos da sociedade, sejam eles empreendedores, sejam eles trabalhadores. Por mais que tal direcionamento seja capaz fortalecer a eficiência de economias de escala, barateando os custos de produção e, conseqüentemente, reduzindo os preços dos produtos – o que estimula o consumo –, é temerário relacionar o simples consumo – muitas vezes induzido por políticas demagógicas de crédito ao consumidor, direcionadas, não raro, a incrementar a aquisição de bens ofertados pelo pequeno grupo de beneficiados pelas políticas creditícias supostamente desenvolvimentistas – com o desenvolvimento propriamente dito.

Portanto, o Estado, mediante seus órgãos, pode figurar como um indutor da concentração econômica, visto que determinadas políticas por ele conduzidas são capazes de falsear a concorrência, gerando condições de atuação desproporcionais entre os agentes econômicos inseridos no mercado.

Mostrou-se neste capítulo que as pequenas e médias empresas têm dificuldades para obter crédito nos bancos e instituições financeiras privadas, o que, inclusive, é um dos principais causas para a mortalidade precoce de novos empreendimentos, principalmente das micro, pequenas e médias empresas. Vale reiterar, que é previsível que as instituições privadas dificultem o acesso a crédito aos pequenos e médios empreendimentos, especialmente quando são de estabelecimento recente, pois há um cálculo de risco envolvido nessas operações.

Tendo em vista que os pequenos e médios negócios são os principais geradores de empregos no Brasil, seria razoável que os planos desenvolvimentistas se voltassem a garantir melhores condições para o surgimento e permanência dessas empresas no mercado, em suma, que propiciassem mais oportunidades econômicas, para empreendedores e trabalhadores.

Diante dessa dificuldade em se obter recursos de instituições privadas, seria razoável que um banco estatal de desenvolvimento, como é o caso do BNDES, suprisse essa carência de crédito. Evidentemente também cabe ao BNDES uma análise dos riscos institucionais

envolvidos em operações de crédito, o que necessariamente exclui determinadas empresas do acesso aos recursos do banco. Entretanto, destinar prioritariamente a maior parte dos recursos creditícios a alguns grupos econômicos pouco ou nada tem a ver análise de risco e, portanto, não apenas falseia as relações de mercado – pois contribui, indiretamente, para a concentração da economia nacional –, como prejudica o desenvolvimento e a democracia.

As políticas “desenvolvimentistas” de um banco de desenvolvimento não podem ser assim chamadas se fomentam prioritariamente o desenvolvimento de alguns, se favorecem a concentração econômica e se mostram pouca preocupação em criar mais oportunidades econômicas, mais oportunidades humanas para a população.

Ademais, um banco de desenvolvimento não deve contribuir para prejudicar um dos elementos que caracterizam e instrumentalizam o desenvolvimento: a democracia. Uma política de crédito desvirtuada como a do BNDES, ao não favorecer o florescimento de novos negócios, a manutenção de pequenos e médios empreendimentos e, ao beneficiar prioritariamente alguns grupos empresariais, abre espaço para a subordinação desses grupos aos anseios daqueles que controlam o Estado e pode prejudicar o funcionamento da democracia, pois se levada adiante e sem que haja uma simultânea ação estatal no sentido de promover as oportunidades econômicas, é provável que em longo prazo a competição política seja prejudicada, principalmente nas grandes campanhas eleitorais de âmbito nacional. Considerando que a defesa da concorrência está ligada à defesa da cidadania, o CADE, como órgão encarregado de tutelar a livre concorrência pode atuar exigindo que o BNDES adote uma política de crédito compatível com o nome do banco.

Quanto à questão dos meios de comunicação, procurou-se, nos dois primeiros capítulos, mostrar: 1) que a política ocupa um lugar acessório ou até mesmo periférico na vida do homem moderno; 2) que determinadas privações prejudicam ou impedem a participação política; 3) que deficiências como o analfabetismo ou uma educação precária impedem um uso adequado de novas tecnologias que dão acesso a fontes diversificadas de informação (v.g. internet), o que torna as pessoas mais sujeitas às influências dos meios de comunicação de massa. Já neste capítulo mostrou-se que a TV por assinatura, os meios impressos e até mesmo a internet não neutralizam o papel predominante da radiodifusão aberta na formação dos referenciais políticos do cidadão comum.

Quando se abordou a questão dos meios de comunicação social, procurou-se mostrar que a concentração no setor é potencialmente prejudicial ao pluralismo político. Assim, tomando por base a centralidade exercida pela TV aberta como meio de informação e visto que há uma concentração no setor de TVs por radiodifusão no país seria razoável de se

esperar que o governo brasileiro não tomasse medidas que aprofundassem a concentração. No entanto, ao contrário, o que se viu com o Decreto nº 5820/2006 foi a perda de uma oportunidade ímpar de se promover um debate mais amplo sobre a regulação da radiodifusão e um agravamento temporário da concentração dos meios de comunicação social no país. E diante do referido decreto, procurou-se mostrar que o CADE, como defensor indireto da democracia, poderia ter atuado de maneira mais ativa na promoção de uma discussão mais abrangente sobre a concentração no setor de TVs por radiodifusão aberta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, procurou-se, em cada um dos capítulos, identificar as conexões existentes entre democracia, desenvolvimento e livre concorrência, e fazer uma reflexão sobre os arranjos institucionais e políticas que favorecem uma dinâmica de mútuo reforço entre os temas.

No primeiro capítulo tentou-se mostrar a importância de se trabalhar com uma definição de democracia que comporte os aspectos dela, a saber: o fundamento, o funcionamento e a finalidade, os quais, respectivamente, dizem respeito à titularidade do poder, ao modo pelo qual esse poder é exercido, e ao fim a que se destina a democracia. O *povo*, o titular do poder, diz respeito ao conjunto de cidadãos de uma democracia. O funcionamento da democracia corresponde aos tipos de democracia: direta, semidireta e representativa. E a finalidade é o plano do ideal, da busca pelo bem comum, da promoção dos direitos fundamentais e da dignidade humana.

A definição que se entendeu como mais satisfatória em relação aos aspectos da democracia é a de Abraham Lincoln, ou seja, a democracia compreendida como o “Governo do povo, pelo povo e para o povo”.

O objetivo central de se buscar e se trabalhar com uma definição específica foi afastar definições e conceitos que correspondem a algo diverso ou até mesmo oposto do que é possível se entender por democracia. Delimitou-se a discussão. Estabeleceu-se uma fronteira para além da qual se torna difícil uma discussão honesta e realística sobre a democracia.

Mas para se chegar à definição com qual se trabalhou no presente estudo, apresentou-se o percurso histórico da discussão que a legou. Pela análise histórica das definições de democracia, percebe-se que os aspectos da democracia foram gradativamente agregando-se um ao outro. A primeira definição de democracia, surgida na Grécia Antiga, reduzia-se à etimologia do termo: o “governo do povo”, correspondendo ao aspecto do fundamento. No decorrer da história, à definição etimológica, agregou-se o aspecto do funcionamento, o “pelo povo” e, na definição de Abraham Lincoln, fora acrescentado o aspecto teleológico da democracia, o “para o povo”.

Ao se trazer esses aspectos ao plano da realidade histórica das sociedades humanas, chega-se à conclusão de que somente episodicamente os povos se governaram. Até mesmo sobre a democracia ateniense pairam dúvidas sobre a real existência da famigerada democracia direta, que se existiu, foi graças à escravatura e à pequena dimensão territorial da

pólis. Entre os vikings, a democracia direta das assembleias locais existiu enquanto a expansão sobre Islândia não havia começado. Ao expandirem seus domínios, os vikings verificaram a necessidade da criação de assembleias nacionais. Mas o apreço pela democracia direta, mesmo que desamparado pela realidade, sobreviveu aos tempos e passa bem, ocupando a imaginação de pessoas exageradamente otimistas com os avanços da sociedade da informação, que chegam inclusive ao extremo de propor que desde já seja adotada a *cyberdemocracia* como um substitutivo da atividade parlamentar.

Nas sociedades humanas, a constante é a existência de governantes e governados. Contudo, essa fórmula, nem sempre comportou o fundamento da democracia. O “governo do povo, pelo povo”, ou seja, o povo sendo representado é um fenômeno que começou a ser gestado na Idade Média, a qual, aos poucos, testemunhou o florescimento dos chamados *corpos representativos* (estados gerais, cortes, dietas e parlamento), que representavam as classes sociais junto ao poder. Classes estas que exerciam autoridade social, coexistindo e limitando a autoridade política das monarquias.

O surgimento dos Estados nacionais trouxe consigo o fortalecimento desmedido dos monarcas, que não tardaram em neutralizar o poder equilibrador exercido pelas instituições representativas. Para se livrar das amarras da economia corporativa do feudalismo, os burgueses contribuíram para o fortalecimento dos Estados nacionais, que logo, pela influência das teorias absolutistas, acabaram se voltando contra os burgueses. Como reação ao absolutismo, surgiu o Estado Liberal, que trouxe, novamente, limites ao poder dos soberanos.

O Estado Liberal comportou duas trajetórias bastante distintas. Na Inglaterra, por exemplo, o liberalismo econômico não provocou um rompimento drástico com a representação de tipo medieval. A organização corporativa manteve-se na sociedade, fazendo-se representar no Parlamento. Mesmo com surgimento dos partidos, estes não deixaram de representar forças sociais bem definidas. Mas onde o contratualismo de Rousseau exerceu influência, a representação dos médiuns sociais foi desmantelada em prol da representação da vontade geral amorfa, fundamento da chamada *duplicidade*, que coloca um verdadeiro fosso entre representantes e representados. Ademais, de certa forma, a vontade geral aplicada ao sistema representativo trazia dificuldades para a dissidência e oposição política, pois a sua construção teórica a toma como fruto de uma unanimidade de todos os cidadãos e, por essa razão, não comporta nenhum interesse específico ou discordante.

Entretanto, no século XX, a partir do surgimento da política pelos partidos e do ressurgimento dos médiuns sociais, a duplicidade entrou em declínio. Assim, aos poucos, voltou-se a reconhecer a representação de interesses específicos como sendo uma componente

da realidade política. Abria-se, dessa forma, o caminho para que a poliarquia passasse a ser reconhecida pelos Estados contemporâneos.

O reconhecimento da realidade poliárquica da sociedade é uma característica das democracias representativas contemporâneas. Em verdade, é nestas que o pluralismo social pode transformar-se em pluralismo político.

A realidade poliárquica das democracias cria a demanda por uma representação não apenas formal, mas também material. Há a representação material quando os representantes atuam responsivamente em relação ao eleitorado que o elegeu. No entanto, a representação material implica representar interesses específicos e não somente interesses gerais abstratos.

Não se pretende com isso dizer que somente interesses específicos devem representados. Longe disso. O que aqui se busca afirmar é que a democracia representativa tem de se arranjar de maneira a comportar a representação de interesses específicos e permitir que na dialética da vida política sejam descobertos e promovidos interesses comuns e coalizões políticas.

É preciso ter em mente que para certos grupos, determinados valores não são negociáveis; não são passíveis de serem dissolvidos no discurso da representação dos interesses gerais. Desde que não impliquem a destruição das instituições e condições subjacentes que permitem a democracia (direitos civis e políticos, liberdade de expressão, liberdade religiosa, garantias processuais, legalidade, economia de mercado, fontes alternativas de informação, etc.), a defesa de interesses e valores próprios de determinados grupos faz parte da essência da democracia contemporânea.

A aceitação da oposição como um elemento característico da democracia está diretamente ligada ao reconhecimento da liberdade e da igualdade política e à preservação da ordem democrática. Pode-se dizer ainda, que é a aceitação da oposição política que informa o princípio da maioria limitada, que implica dizer que as maiorias não podem eliminar a liberdade e a igualdade das minorias, ou seja, que as maiorias não podem destruir as instituições que permitem a participação democrática das minorias.

Mas independentemente da questão dos tipos de interesses a serem representados, procurou-se mostrar que as democracias contemporâneas demandam meios e condições que permitam a formulação e a comunicação de políticas alternativas, que viabilizem a competição política para além dos processos eleitorais. Tem-se então, que as democracias caracterizam-se pela existência de um rol de elementos que compõem um campo semântico bem definido, sem o qual se torna difícil chamar um regime de *democrático*, a saber: direitos civis e políticos; eleições livres, frequentes e competitivas; liberdade de expressão

(indispensável para a dissensão e a oposição política); existência de fontes alternativas de informação; autonomia para as associações. Ainda que insuficientemente garantidos ou concretizados, os referidos elementos separam as democracias dos regimes não-democráticos.

Não obstante, mostrou-se que a democracia possui elementos subjacentes que contribuem ou até mesmo viabilizam o processo democrático, tais como: a ausência de desigualdades extremas; o desenvolvimento econômico; a desconcentração dos fatores de poder; e a economia de mercado.

Tanto os elementos condicionais quanto os subjacentes da democracia podem ser arrançados de diversas formas, podem ser verificados em diferentes graus de realização e ser mais ou menos valorizados, o que autoriza dizer que existem regimes mais ou menos democráticos.

De qualquer forma, vale frisar que por possuir elementos que o caracterizam, o vocábulo democracia não é um significante vazio, passível de ser usado conforme os desejos de políticos e ideólogos.

Trazendo-se a discussão para o plano da realidade brasileira, tem-se, nos termos da Constituição de 1988, que a democracia brasileira é uma democracia representativa, com eleições livres e periódicas, dotada de institutos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular). Encontra, portanto, fundamento no voto popular e funciona por meio do sistema representativo.

O reconhecimento de que a democracia brasileira é uma democracia representativa não implica afastar a dimensão participativa, a qual transcende o direito ao voto. No entanto, procurou-se mostrar que a realidade dos cidadãos dos complexos Estados modernos indica que a política não ocupa um lugar privilegiado na pirâmide das necessidades humanas, mormente em países em desenvolvimento como o Brasil.

Compreender que a política é uma questão acessória na vida das pessoas ajuda afastar os exageros retóricos que amiúde são encontrados nas propostas de democracia participativa, como é o caso das propostas que enfatizam a participação na internet. É certo que as novas tecnologias e a internet abrem novas possibilidades para a participação política, contudo, o reconhecimento dessas possibilidades deve vir acompanhado da compreensão da realidade sócio-econômica dos Estados e do comportamento dos cidadãos em relação à política. A análise que se fez sobre a penetração da internet no país mostrou que a ampliação do acesso não significa que a internet tenha rompido com os meios de comunicação tradicionais e nem que ela seja usada pelas pessoas para buscarem informações de cunho político e para participarem ativamente em grupos de discussão. Dessa forma, é temerário pensar a

democracia brasileira e a relação dela com o desenvolvimento e a livre concorrência fora do contexto do sistema representativo.

A democracia brasileira tem por fundamento o pluralismo político, pelo qual se reconhece a existência de uma sociedade plural e veda-se o unipartidarismo. O reconhecimento do pluralismo, juntamente com o reconhecimento de direitos civis e políticos dão o suporte jurídico para a dissensão e a oposição política.

Ao mesmo tempo em que condicionam a democracia, os direitos civis e políticos trazidos pela Constituição compõem a finalidade da ordem democrática.

Cumprir destacar que a finalidade da democracia brasileira abrange também os direitos sociais. Assim, a finalidade da democracia abrange a busca por uma promoção integrada dos direitos fundamentais. Com base nisso, compreende-se que os direitos civis e políticos podem ser mais bem exercidos se os direitos sociais também forem realizados. O acesso a serviços médico-hospitalares, à educação básica, à alimentação, à moradia, ao seguro contra desemprego e a promoção do direito social ao trabalho podem eliminar fontes de privação que impedem ou dificultam a participação política.

Verifica-se que a finalidade da democracia assemelha-se à perspectiva de desenvolvimento adotada neste trabalho: um processo de expansão de liberdades substantivas.

Tal como ocorre com a democracia, os contornos do desenvolvimento também sofreram alterações ao longo da história.

Até meados da década de 1960, o desenvolvimento era considerado sinônimo de industrialização. Desenvolvidas e centrais eram as nações exportadoras de bens industrializados; subdesenvolvidas e periféricas eram as nações não industrializadas, exportadoras de matérias-primas. Por isso, as políticas de desenvolvimento visavam promover a industrialização, valendo-se, para o fortalecimento das indústrias locais, de políticas de substituição de importações. Essa foi a orientação que vigorou na CEPAL até a metade de década de 1950.

Além da industrialização, para os fins da medição do desenvolvimento, considerava-se a distribuição per capita do PIB, sem levar em conta o acesso real das pessoas a determinados bens materiais e culturais.

A partir do binômio centro-periferia, desenvolveu-se a teoria da dependência. Os primeiros teóricos dessa teoria advogavam a ideia de que de nada adiantava industrializar o país se não se rompesse com o sistema capitalista, cujas práticas no âmbito do comércio global eram tidas como *imperialistas*, pois reproduziam o subdesenvolvimento. Num segundo momento, o dependentismo de Cardoso e Faletto enfatizou a interdependência entre

centro e periferia, criticou o modelo de substituição de importações e defendeu que a solução para o desenvolvimento dos países periféricos seria o influxo de poupança externa.

Ao final da década de 1960, começam a surgir elementos não econômicos na aferição do desenvolvimento, tais como o acesso das populações carentes a bens materiais e culturais (acesso a serviços de saúde, à energia elétrica, ao saneamento básico, alimentação etc.). O desenvolvimento passa a ser visto como um problema *humano*.

Entretanto, até aí não havia um esforço no sentido de se conceituar o desenvolvimento. Havia uma lacuna a ser preenchida. Assim, em 1977, Bresser Pereira considerou que o desenvolvimento é um processo mais ou menos contínuo de transformações políticas e socioeconômicas que trazem melhorias ao padrão de vida da população.

Pode-se dizer que a noção de desenvolvimento proposta por Bresser Pereira foi reforçada com o advento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Com o IDH consolida-se o entendimento de que o desenvolvimento não pode ser reduzido a mero sinônimo de crescimento econômico. No IDH, o crescimento econômico passa a ser apenas uma variável a ser analisada juntamente com os indicadores educacionais e a longevidade.

Mas a concepção mais abrangente de desenvolvimento veio mesmo com a obra *Desenvolvimento como Liberdade* de Amartya Sen, na qual se entende o desenvolvimento como um processo de expansão de liberdades substantivas e (ou) instrumentais que estão interligadas: liberdades políticas para fiscalizar e se opor aos governos; oportunidades econômicas que favorecem o consumo e a produção; oportunidades sociais, que promovem, por exemplo, a educação; seguridade social voltada a inibir a miséria extrema e a fome. As liberdades políticas podem impedir, pela denúncia e contestação pública, problemas como as fomes coletivas. As oportunidades econômicas traduzem-se em condições adequadas para o fortalecimento do empreendedorismo e do mercado de trabalho.

Considerando as teorias sobre o desenvolvimento abordadas no trabalho, procurou-se mostrar como a discussão do desenvolvimento se procedeu no Brasil desde 1930, data esta que Bresser Pereira considera o marco inicial do processo de desenvolvimento brasileiro dentro do conceito de desenvolvimento proposto pelo autor. Verificou-se então que as políticas de desenvolvimento adotadas no país seguiram mais ou menos a linha de evolução das discussões sobre o desenvolvimento, indo desde a ênfase exclusiva na industrialização até a preocupação com as oportunidades econômicas.

Mostrou-se que uma preocupação maior com a eliminação de fontes de privação, tais como a pobreza extrema, a falta de educação, a falta de serviços médico-hospitalares e saneamento básico, só ganhou força a partir de meados dos anos 1990, quando o IDH passou

efetivamente a ser levado em conta. Ainda com relação a essa preocupação, procurou-se esboçar o que se tem feito na atualidade para se eliminar as referidas fontes de privação. Constatou-se então, que a despeito de algumas melhoras nos indicadores sociais, o Brasil ainda não conseguiu eliminar uma série de fontes de privação que afetam não só o desenvolvimento como também o funcionamento da democracia.

As privações verificadas no país prejudicam diretamente o desenvolvimento e a democracia. No entanto, destacou-se que as políticas voltadas a superá-las devem ser pensadas não somente sob o prisma de indicadores sociais, mas à luz de uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento que leve em conta a imprescindibilidade do processo democrático.

Com o fito de enfatizar a importância das oportunidades econômicas na atual conjuntura brasileira, abordou-se a situação do Brasil em relação ao *Index of Economic Freedom* de 2011 elaborado pela Heritage Foundation, mostrando-se que o país está em uma das piores colocações no ranking.

Considerando-se que as liberdades políticas demandam não só instituições democráticas, como também oportunidades econômicas que fomentem o empreendedorismo e promovam estruturas de mercado mais pulverizadas, contribuindo para existência de múltiplas fontes de recursos para as atividades políticas, encaminhou-se o estudo para a discussão da relação entre livre concorrência, desenvolvimento e democracia.

A abordagem dessa relação procurou situar a livre concorrência com um princípio da economia mercado, mostrando as formas pelas quais se procurou garantir e se promover esse princípio ao longo da história. Historicamente, mormente a partir do desenvolvimento dos postulados do liberalismo econômico, a defesa da livre concorrência traduz-se na criação de normas voltadas a garantir a existência de centros autônomos de decisão econômica e a coexistência entre eles: o direito concorrencial.

No Brasil a defesa da livre concorrência, a prevenção e a repressão aos ilícitos concorrenciais se dá por meio do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), o qual deve buscar a efetividade do direito concorrencial brasileiro.

É possível encontrar na lei concorrencial brasileira dispositivos que se relacionam diretamente com o desenvolvimento e com a democracia. As condutas anticoncorrencias mostram-se essencialmente lesivas ao desenvolvimento. Já as concentrações econômicas geram impactos não só na economia como também no desenvolvimento e na democracia.

No tocante à relação entre livre concorrência e desenvolvimento, procurou-se mostrar que a concentração econômica não é necessariamente uma *falha de mercado*, pois o Estado também pode contribuir para falsear o regime de concorrência pelo estímulo direto ou indireto

da concentração econômica, o que parece estar sendo feito pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Para demonstrar isso, mostrou-se que as pequenas e médias empresas não obtêm crédito com facilidade nos bancos e instituições financeiras privadas. Visto que essas empresas são as principais geradoras de empregos no país, seria adequado que as agências estatais de fomento ao desenvolvimento buscassem criar melhores condições para o surgimento e permanência de novos negócios desse porte. No entanto, o que se vê em algumas políticas de crédito, como a que vem sendo adotada pelo BNDES, é a repetição da opção preferencial pelo grande empresariado verificada nas políticas desenvolvimentistas adotadas ao longo dos últimos 60 anos da história brasileira. Entende-se aqui que tal modelo de propulsão estatal é dispensável e contraproducente no atual cenário econômico brasileiro, não somente sob uma perspectiva econômica, mas também sob uma perspectiva que englobe o desenvolvimento e a democracia.

No que diz respeito à relação entre livre concorrência e democracia, é preciso destacar que não há democracia se não há a possibilidade de competição política e se não há a possibilidade de serem formuladas e comunicadas políticas alternativas.

Em economias de planejamento central, nas quais o plano do Estado subordina a totalidade dos planos de outros agentes econômicos, a competição política torna-se improvável. A inexistência de oposição política nas economias totalitárias pode ser verificada no monopólio político (eleitoral ou não) do partido único, o qual é um traço do totalitarismo político. A economia totalitária está ligada ao totalitarismo político.

Por mais que as economias totalitárias sejam capazes de preservar, tal como ocorria na economia nacional socialista alemã, algumas características da economia capitalista (v.g. propriedade privada dos meios de produção, divisão do trabalho, etc.), o capitalismo nessas situações é meramente nominal e não real. Nessa dinâmica, a competição política ou é inviabilizada ou também se torna nominal, pois as perspectivas políticas não contempladas no plano estatal provavelmente não receberão qualquer tipo de suporte financeiro para que se transformem em ações políticas. Assim, a oposição e a dissensão política exigem a existência de centros autônomos de decisão econômica que as viabilizem.

A compreensão da necessidade de existência diversas fontes de recursos políticos permitiu problematizar ainda mais a política desenvolvimentista adotada pelo BNDES. Ao favorecer determinados grupos empresariais, o BNDES cria entre eles e o grupo político que administra o Estado, vínculos que podem prejudicar o funcionamento da democracia por meio da redução da competição política, em especial nas grandes campanhas eleitorais, pois esses grupos dificilmente deixarão de dar apoio ao grupo político que os beneficia. Diante dessa

situação, propôs-se que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) pode exercer um papel que transcende a defesa da concorrência. Uma atuação incisiva dessa autarquia no sentido de obrigar o BNDES a adotar uma política de crédito realmente favorável ao desenvolvimento econômico e social contribuiria também para a defesa da democracia.

No que se refere aos meios de comunicação social, procurou-se mostrar que o papel acessório da política na vida das pessoas e o impacto de privações como o analfabetismo e uma educação precária no uso de tecnologias como a internet, faz com que as pessoas dependam de meios de comunicação de massa como a TV para formação de preferências políticas. E considerando-se que mesmo diante do aumento no número de clientes de TV por assinatura e de usuários de internet a TV por radiodifusão ainda predomina como principal meio de obtenção de informações de cunho político para a maioria da população brasileira, a concentração no setor de TV por radiodifusão torna-se perigosa para o pluralismo político e para a manutenção da ordem democrática.

A constatação de que há uma concentração no referido setor gera diversas discussões relativas à questão. No entanto, o que se propôs no presente estudo foi uma abordagem centrada no direito concorrencial.

Analisou-se então o Decreto nº 5820/2006, norma que versa sobre a transição da TV com padrão analógico para a TV com padrão digital. Esse decreto, contrariando a vedação constitucional ao monopólio e ao oligopólio dos meios de comunicação social, significou o agravamento ou, no mínimo, a manutenção da concentração no setor de TV por radiodifusão e, por essa razão, contra ele foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3944.

Diante dessa questão, o CADE poderia ter elaborado pareceres que indicassem a necessidade de abordar o decreto à luz dos impactos que a concentração dos meios de comunicação exerce sobre uma sociedade poliárquica, sobre o pluralismo político. Além disso, o CADE, por meio de seu Plenário, poderia ter determinado que a sua Procuradoria interviesse como *amicus curiae* no julgamento da ADI 3944, contribuindo para que o julgamento tivesse levado em conta interesses maiores dos cidadãos brasileiros e não apenas a questão da qualidade da imagem proporcionada pelo padrão digital.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola; BOSI, Alfredo. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ABREU, Alzira Alves de. **O ISEB e o desenvolvimentismo**. FGV-CPDOC. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/ISEB>>. Acesso em: 4 mar. 2011.
- ADLER, Mortimer Jerome. **A proposta paidéia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.
- AIETA, Vânia Siciliano. **Tratado de Direito Político – Tomo IV: Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.
- ALDÉ, Alessandra. **A construção da política: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma avaliação do governo Lula: a área econômica. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 113, out. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/11273/6144>>. Acesso em: 2 mar. 2011.
- ANALFABETOS são mais que o dobro dos universitários. 8 set. 2010. **R7**. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/vestibular-e-concursos/noticias/analfabetos-sao-mais-que-o-dobro-dos-universitarios-20110907.html>>. Acesso em: 25 fev. 2011.
- ANDERSON, Perry. **Passagens da antiguidade ao feudalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- ANDREW, Vincent. **Ideologias políticas modernas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.
- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- ARON, Raymond. **Democracia e totalitarismo**. Lisboa: Editorial Presença, 1966.
- ARRECADANÇA aumenta, mas país ainda gasta mais do que tem. **Veja.com**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/brasil-e-o-que-mais-arrecada-entre-os-paises-emergentes>>. Acesso em: 6 mar. 2011.
- ARTICLE 19. **Declaração final da missão ao Brasil sobre a situação da liberdade de expressão**. São Paulo/Londres, agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.article19.org/pdfs/publications/brazil-mission-statement-port.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2011.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TV POR ASSINATURA. **Levantamento setorial de TV por assinatura**, mar. 2011. Disponível em:

<http://www.tvporassinatura.org.br/images/stories/abta/PDF/Relatrio_Levantamento_Setorial_-_Operadoras_-_4T2010.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2011.

BAMBIRRA, Vania. **Teoría de la dependencia**: una anticrítica, p. 06. Disponível em: <<http://www.amauta.lahaine.org>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

BANDA larga: 60% das cidades beneficiadas estão no Nordeste 26 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://tecnologia.terra.com.br/noticias/0,,OI4644569-EI12884,00-Banda+Larga+das+cidades+beneficiadas+estao+no+Nordeste.html>>. Acesso em: 4 abr. 2011.

BARRE, Raymond. **Economia política** - 2 v. Rio de Janeiro/São Paulo: Difel, 1978.

BARROS, Ricardo Paes; MENDONÇA, Rosane. **Investimentos em educação e desenvolvimento econômico**. Texto Para Discussão n. 525. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/pub/td/1997/td_0525.pdf>. Acesso em: 24 set. 2010.

BARROS, Ricardo Paes de; et al. **Mediando la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe**. Washington, DC: Banco Mundial, 2008. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/Book_IOH.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2010.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **Micro, Pequena e Média Empresa e Pessoa Física**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Perfil/Micro_Pequena_e_Media_Empresa_e_Pessoa_Fisica/>. Acesso em: 22 fev. 2011.

BECKER, Maria Lúcia. A inclusão digital e a nova relação da periferia com a notícia. In: **Revista de Estudos da Comunicação**. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, v. 7, n. 13, jan./jun. 2006. Curitiba: Champagnat, 2006.

BNDES empresta menos para as micro e pequenas. 30 out. 2006. **Folha.com**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u112017.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**, 2 v. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

BOEIRA, Marcus Paulo Rycembel. **A democracia pelas cinco causas na Constituição de 1988**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BOTTELIER, Pieter. **Corruption and development**. In: Internacional Symposium on the Prevention and Control of Financial Fraud, Beijing, 19-22 de out. 1998. Disponível em: <http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/bott_pap.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2010.

BRASIL ainda sofre com o problema da falta de saneamento básico. 20 jul. 2010. **R7.com**. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/videos/brasil-ainda-sofre-com-o-problema-da-falta-de-saneamento-basico-/idmedia/4c4a3c1070f2f7dd28ce26367243b120.html>>. Acesso em: 4 fev. 2011.

BRASIL cai no ranking de educação da Unesco. 24 nov. 2008. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL198885-5604,00.html>>. Acesso em: 16 fev. 2011.

BRASIL melhora média, mas fica entre piores em ranking de ensino da OCDE. 7 dez. 2010. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/vestibular-e-educacao/noticia/2010/12/brasil-melhora-media-mas-fica-entre-piores-em-ranking-de-ensino-da-ocde.html>>. Acesso em: 8 fev. 2011.

BRASIL ocupa 73ª posição entre 169 países no IDH 2010. 4 nov. 2010. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/11/brasil-ocupa-73-posicao-entre-169-paises-no-idh-2010.html>>. Acesso em: 3 mar. 2011.

CARVALHO, Olavo de. **A ideologia de Schmoos**. Disponível em: <<http://www.olavodecarvalho.org/semana/0610digestoeconomico.html>>. Acesso em: 14 jan. 2011.

CONN, Paul H. **Conflict e deciscion making, an introduction to political science**. New York: Horper & Row, 1971.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia internet**: reflexões sobre internet, negócios e sociedade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

CASTRO, Reginaldo Ocas de. **O direito de discordar**: artigos. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CAVALCANTI, Temístocles Brandão. **Teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958.

CESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHEVALLIER, Jacques. Estado e ordem concorrencial. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 133-151, out./dez. 2007.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2004.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. 15 Anos do CGI.br: a evolução da internet no Brasil. **Revista.Br**, ano 2, 2010, Edição 03. Disponível em: <<http://www.cgi.br/publicacoes/revista/edicao03/cgibr-revistabr-ed3.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. Democracia direta já! **Folha de S. Paulo**, 5 ago. 2005, p. 03.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: **Filosofia Política**, Revista da Pós-Graduação em Filosofia, n. 2 - UFRGS/Unicamp. Porto Alegre: L&PM, 1985.

CORDEIRO, Rodrigo Aiache. **Poder econômico e livre concorrência**: uma análise da concorrência na constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://mx.mackenzie.com.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=512>. Acesso em: 27 jul. 2010.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. v. 8. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

DALMAZO, Luiza. Gigabites à frente. **Revista Exame**, ed. 963, a. 44, n. 4. São Paulo: Abril, 2010, p. 32-34.

DAHL, Robert Alan. **A moderna análise política**. Rio de Janeiro: Lidador, 1966.

_____. **Entrevista sobre el pluralismo**. Buenos Aires: Fondo de Cultura, 2003.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

_____. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DAVIES, A. Powell. **Uma definição de democracia**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1956.

DEPARTAMENTO DE COMPUTAÇÃO. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA. **Sinais Analógicos e Digitais**. Disponível em: <<http://www2.dc.uel.br/~sakuray/Espec-Comunicacao%20de%20dados/Renato%20Cil%20-%20Rodrigo%20C.%20de%20Almeida/modelo.html>>. Acesso em: 8 abr. 2011.

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA. FECOMÉRCIO MINAS. **Crédito x comércio varejista** - 2009. Disponível em: <http://www.fecomerciomg.org.br/downloads/economia_pdf_1200.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2011.

DEWEY, John. **Liberdade e cultura**. [s.l.]: Revista Branca, 1953.

DRUCKER, Peter. **O melhor de Peter Drucker**: a sociedade. São Paulo: Nobel, 2002.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **Is democracy possible here?**: principles for a new political debate. Princeton:

Princeton University Press, 2006.

DOCTRINAÇÃO ou Educação? **VEJA**, ed. 2074, 20 ago. 2008. São Paulo: Editora Abril, 2008.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais nos anos 1990. In: BAUMANN, Renato (Org.). **Brasil: uma década de transição**. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 102.

EBENSTEIN, William. **Totalitarismo: novas perspectivas**. Rio de Janeiro: Bloch, 1967.

EDUCAÇÃO Superior: caminho para o desenvolvimento tecnológico. **Universidade Metodista**. Disponível em: <<http://www.metodista.br/cidadania/numero-64/educacao-superior-caminho-para-o-desenvolvimento-tecnologico/>>. Acesso em: 8 fev. 2011.

EM três anos, 18,5 milhões de brasileiros mudam de classe social. 05 nov. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=12715>. Acesso em: 1 mar. 2011.

EMPRÉSTIMOS do BNDES crescem 23% em 2010 e chegam a R\$ 168 bi. 24 jan. 2011. **Folha.com**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/865208-emprestimos-do-bndes-crescem-23-em-2010-e-chegam-a-r-168-bi.shtml>>. Acesso em: 26 jan. 2011.

ERBOLATO, Mário. **Deontologia da comunicação social**. Petrópolis: Vozes, 1982.

EVOLUÇÃO do IDH Brasil. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/atlas/exibeImg.asp?img=792>> Acesso em: 4 mar. 2011.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

FARACO, Alexandre Ditzel. **Democracia e regulação das redes eletrônicas de comunicação: rádio, televisão e internet**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. Radiodifusão pública e regulação audiovisual no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 6, n. 21, p. 09-43, jan./mar. 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1974.

_____. **A reconstrução da democracia**. São Paulo: Saraiva, 1979.

_____. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. **Estado de direito e constituição**. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. **O poder constituinte**. São Paulo: Saraiva, 2007.

FINANCIAMENTOS do BNDES concentram crédito em 12 empresas. **Folha.com**, São Paulo, 08 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/779656-financiamentos-do-bndes-concentram-credito-em-12-empresas.shtml>>. Acesso em: 12 ago. 2010.

FNDC. **Os donos da mídia**. Disponível em: <<http://www.fndc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2011.

FONSECA, Eduardo Giannetti da. **O mercado das crenças: filosofia econômica e mudança social**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

FORGIONI, Paula Andrea. **Os fundamentos do antitruste**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FOSSDAL, Gregory A.; BERKELEY, Alfred R. **Direct democracy in Switzerland**. New Brunswick – New Jersey: Transaction Publishers, 2005.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

FRANK, Andre Gunder. **Capitalismo y subdesarrollo en América Latina**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1974.

FREI BETTO. **O governo Lula**. 19 dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6634>. Acesso em: 17 jan. 2011.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. New York: Free Press, 1992.

GARCIA, Fernando. **Benefícios econômicos da expansão do saneamento brasileiro**. 20 jul. 2010. FGV-IBRE/Trata Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/novo_site/cms/files/apresentacao_fernandogarcia.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2011.

GASTO com ensino superior é 6,7 vezes maior do que com educação básica. 30 out. 2008. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL843583-5604,00-GASTO+COM+ENSINO+SUPERIOR+E+VEZES+MAIOR+DO+QUE+COM+EDUCACAO+BASICA.html>>. Acesso em: 5 fev. 2011.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e democracia: problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

GOVERNO conclui menos da metade das ações do PAC previstas até 2010. 02 jun. 2010.

Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2010/06/02/governo-conclui-461-das-acoes-do-pac-menos-da-metade-prevista-para-o-periodo-2007-2010.jhtm>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

GRACIOLLI, Edílson José; DUARTE, Pedro Henrique Evangelista. A teoria da dependência: interpretações sobre o (sub)desenvolvimento na América Latina. In: COLÓQUIO MARX E ENGELS, 5. 2007. **Anais...** Campinas, 2007, v. 1, p. 1-10.

HABERMAS, Jürgen. **A ética da discussão e a questão da verdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, Richard H. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HAMELINK, Cees J. Direitos humanos para a sociedade da informação. In: MELO, José Marques de; SATHLER, Luciano (Orgs.). **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo: UESP, 2005, p. 103-151.

HAYEK, Friedrich A. The use of knowledge in society. **American Economic Review**, XXXV, n. 4, p. 519–530. set. 1945. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Essays/hykKnw1.html>>. Acesso em: 9 fev. 2011.

HERITAGE FOUNDATION. **2011 Index of economic freedom**. Disponível em: <<http://www.heritage.org/index/ranking>>. Acesso em: 28 jan. 2011.

HOBAlKA, Marcelo Bechara de Souza; BORGES, Ricardo Capucio. **Rádiodifusão e TV digital no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ÍNDICE de Desenvolvimento Humano de 2010 traz nova metodologia. 04 nov. 2010. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/11/indice-de-desenvolvimento-humano-de-2010-traz-nova-metodologia.html>>. Acesso em: 3 mar. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil**: 2001. Rio de Janeiro : IBGE, 2003.

_____. **Em 2010, PIB varia 7,5% e fica em R\$ 3,675 trilhões**. 3 mar. 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1830&id_pagina=1>. Acesso em: 7 mar. 2011.

_____. **Levantamento sistemático da produção agrícola**: pesquisa mensal de previsão e acompanhamento das safras agrícolas no ano civil, jan. 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/lspa/lspa_201101.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa mensal de emprego**. Disponível em:

<ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999**. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. CD-ROM.

_____. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicao_de_vida/indicadores_minimos/sintese_indicadores_sociais_2008/indic_sociais_2008.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO. **Brasil sobe no ranking mundial dos países com maior carga tributária**. Disponível em:

<http://www.ibpt.com.br/img/_publicacao/13891/189.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2011.

_____. **Carga tributária brasileira mantém ritmo significativo de crescimento**.

Disponível em: <http://www.ibpt.com.br/img/_publicacao/13913/191.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2011.

JOUVENEL, Bertrand de Jouvenel. **As origens do Estado moderno**: uma história das idéias políticas no século XIX. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre, RS: L&PM, 2008.

KANTON APPENZEL INNERRHODEN. Disponível em:

<<http://www.ai.ch/de/politik/sitzung/>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

KANTON GLARUS. Disponível em:

<http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d11/f12.cfm>. Acesso em: 20 nov. 2010.

KOBACH, Kris W. **The referendum**: direct democracy in Switzerland. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA: Dartmouth, 1993.

LACERDA, Antônio Corrêa de. et al. **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2002.

LAHÓZ, André; CAETANO, José Roberto. Estado grande ou Estado forte? **Revista Exame**, ed. 963, a. 44. n. 4, p. 20-30, São Paulo: abril, 2010.

LEAL, Rogério Gesta. **Direitos humanos no Brasil**: desafios à democracia. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997.

LEIS, Héctor Ricardo; ASSMANN, Selvino. De como salvar a universidade pública dela mesma. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**. Florianópolis, v. 5, p. 123-131, jan./jul. 2008.

LÊNIN, Vladimir I. **A democracia socialista soviética**. Moscou: Edições Progresso, 1980.

LÊNIN, Vladimir I. **Acerca de la prensa**. Moscou: Editorial Progreso, 1980.

_____. **Primer esbozo de las tesis sobre los problemas nacional y colonial**. In: CONGRESSO DA INTERNACIONAL COMUNISTA. 2. Disponível em: <http://www.pcecuador.org/docs/Primer_esbozo.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2011.

LÉVY, Pierre. Pela ciberdemocracia. In: MORAES, Dênis de (Org.). **Por uma outra comunicação**. Mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 367-384.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LINCOLN, Abraham. **The Gettysburg Address** (O Discurso de Gettysburg). Disponível em: <<http://www.americanrhetoric.com/speeches/gettysburgaddress.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2010.

LINZ, Juan J. Linz; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LIPSET, Seymour Martin. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. O BNDES e a matriz do crescimento. **Análise Conjuntural**, v. 29, n. 05-06, maio/jun. 2007, p. 18.

LUCAS, Randolph. **Democracia e participação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

LUCENA Pierre Lucena. BNDES financia quem não precisa - 18/02/08. **Blog Acerto de Contas**. Disponível em: <<http://acertodecontas.blog.br/economia/bndes-financia-quem-no-precisa/>>. Acesso em: 21 fev. 2011.

LULA deixará para o seu sucessor dívida bruta de 64% do PIB, a maior dos últimos dez anos. 15 maio 2010. **O Globo**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/05/15/lula-deixara-para-seu-sucessor-divida-bruta-de-64-do-pib-maior-dos-ultimos-dez-anos-916593616.asp>>. Acesso em: 24 fev. 2011.

MACHADO, Joana Paula. et al. **Empreendedorismo no Brasil**: 2009. Curitiba: IBQP, 2010.

MAIS pobres do Brasil têm pior acesso à água que população do Vietnã. 22 mar. 2007. **Ecoviagem – UOL**. Disponível em: <<http://ecoviagem.uol.com.br/noticias/ambiente/nossa-agua/mais-pobres-do-brasil-tem-pior-acesso-a-agua-que-populacao-do-vietna-6780.asp>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

MARTÍNEZ, Ángela Vivanco. A concentração dos meios de comunicação em sociedades democráticas: perigo para a liberdade de expressão ou condição de subsistência? **Cadernos Adenauer VIII**, n. 4. A Mídia entre regulamentação e concentração. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, janeiro 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

MENDONÇA, Marina Gusmão de; PIRES, Marcos Cordeiro. **Formação econômica do**

Brasil. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

MÉDIA de PIB de Lula chega a 3,6% e supera era FHC. **O Globo.** Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2007/09/17/297753314.asp>>. Acesso em: 4 mar. 2011.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Fundo de Amparo ao Trabalhador.** Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fat/historico.asp>> Acesso em: 2 abr. 2011.

MISES, Ludwig Von. **Ação humana.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

_____. **As seis lições.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal. 1998.

MONCADA, Luís S. Cabral de. **Direito econômico.** 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2003.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis.** São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.** São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo.** Coimbra: Centelho, 1978.

MOSS, Robert. **O colapso da democracia.** Rio de Janeiro: Nórdica, 1978.

MST: “nossa prioridade é disputar quais mudanças haverá”. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portaltpt/secretarias/agraria-51/noticias-491/mst:-nossa-prioridade-e-disputar-quais-mudancas-havera-36961.html>>. Acesso em: 9 fev. 2011.

MÜLLER, Friedrich. Democracia e República. **Revista Jurídica,** Presidência da República, v. 7, n. 77, fev./mar., 2006. Brasília: A Presidência, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_77/Artigos/Muller-rev77.htm>. Acesso em: 20 out. 2010.

NELLIS, Joseph; PARKER, David. **Princípios de economia para os negócios.** São Paulo: Editora Futura, 2003.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Defesa da concorrência e globalização econômica: o controle da concentração de empresas.** São Paulo: Malheiros, 2002.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

O Brasil que batalha. Problemas Brasileiros, n. 350, mar./abr., 2002 - **Portal SESCSP.** Disponível em: <http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=125&breadcrumb=1&Artigo_ID=1580&IDCategoria=1663&reftype=1>. Acesso em: 6 fev. 2011.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Estudos econômicos da OCDE: Brasil 2005.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PARECER da PGR diz que lei da TV Digital é inconstitucional. **Federação Nacional dos Jornalistas**. Disponível em: <<http://www.fenaj.org.br/materia.php?id=2714>>. Acesso em: 27 jan. 2011.

PAUPÉRIO, A. Machado. **Teoria democrática do Estado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

_____. **Teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva. Análise de concentração econômica no setor de comunicação: defesa da democracia e diversidade na esfera pública. **Revista de Direito da Concorrência**. Brasília: IOB/CADE, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência. In: TOLEDO, Caio Navarro de (Org.). **Intelectuais e política no Brasil: a experiência do ISEB**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005, p. 201-232.

PERROW, Charles. **A society of organizations**. Center for Advanced Study in the Social Sciences of the Juan March Institute - Madrid, 22 maio 1989. Disponível em: <http://www.march.es/ceacs/Publicaciones/working/archivos/1990_12_en.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2011.

PERUZZO, Cicília M. Krohling. Internet e democracia comunicacional: entre os entraves, utopias e o direito à comunicação. In: MELO, José Marques de; SATHLER, Luciano (Orgs.). **Direitos à comunicação na sociedade da informação**. São Bernardo do Campo: UMESP, 2005, p. 267-288.

PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha. **A Radiodifusão no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

PINTO, Marcos Barbosa. **Constituição e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

PLENÁRIO reconhece validade constitucional de dispositivos do decreto de implantação da TV Digital. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=157404>>. Acesso em: 18 jan. 2011.

PORTELA, Fábio; FRANÇA, Ronaldo. O maior lobista do país. **Veja**, ed. 2154, 3 mar. 2010, p. 63-67.

POSTER, Mark. Cidadania, mídia digital e globalização. In: MORAES, Dênis de (Org.). **Por uma outra comunicação**. Mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 315-336.

POWER, Timothy; ZUCCO Junior. **Estimating ideology of brazilian legislative parties**,

1990-2005: a research communication. Disponível em:
<http://www.princeton.edu/~zucco/czucco_files/paperlarr.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2010.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. Disponível em:
<<http://www.brasil.gov.br/pac/>>. Acesso em: 19 jan. 2011.

PRZEWORSKI, Adam; CURVALE, Carolina. Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo. In: MACHINEA, José Luis; SERRA, Narcis (Eds.). **Visiones del desarrollo en América Latina**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REALE, Miguel. **Da revolução à democracia**. São Paulo: Convívio, 1977.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2002.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e conseqüências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

RODRÍGUEZ, Octavio. O pensamento da CEPAL: síntese e crítica. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 16, p. 8-28, dez. São Paulo: CEBRAP, 1986.

ROEMER, John E. **Economic development as opportunity equalization**. Cowles Foundation Discussion Paper n. 1583, Yale University, New Haven, CT, 2006, p. 14. Disponível em: <<http://cowles.econ.yale.edu/P/cd/d15b/d1583.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2011.

_____. **Equality of opportunity**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RUMMEL, Rudolph Joseph. **20th Century Democide**. Disponível em:
<<http://www.hawaii.edu/powerkills/20TH.HTM>>. Acesso em: 9 jan. 2011.

SAAVEDRA, Jaime; ARIAS, Omar S. Reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas. In: MACHINEA, José Luis; SERRA, Narcis (Eds.). **Visiones del desarrollo en América Latina**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial**: as condutas. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Direito concorrencial**: as estruturas. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. **Regulação e concorrência** (estudos e pareceres). São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. Regulação e Desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 37-56.

SANT'ANNA, Armando. **Propaganda: teoria, técnica e prática**. São Paulo: Pioneira Thomson Learnig, 2005.

SANTOS, Mário Ferreira dos. **Análise de temas sociais**. v. 3. São Paulo: Logos, 1962.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. v. 2. São Paulo: Ática, 1994.

_____. **Elementos de teoría política**. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

_____. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCORSIM, Ericson Meister. **TV digital e comunicação social: aspectos regulatórios: TVs pública, estatal e privada**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Org.).
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2009**. Brasília; São Paulo: SEBRAE; DIEESE, 2010.

SHAPIRO, Ian. **Os fundamentos morais da política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **Discours sur l'organisation du pouvoir législatif et la sanction royale**, 7 sept. 1789, Assemblée nationale constituante. Disponível em: <<http://www.unice.fr/ILF-CNRS/politext/Sieyes/sieyesTextes.html>>. Acesso em: 22 ago. 2010.

SIMÕES, Cassiano Ferreira; MATTOS; Fernando. Elementos histórico-regulatórios da televisão brasileira. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, Ricardo Siqueira. **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005.

SOUSA, José Pedro Galvão de. **Iniciação à teoria do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

_____. **Política e teoria do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1957.

SOUSA, José Pedro Galvão de. Apresentação. In: VOEGELIN, Eric. **A nova ciência da política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

_____. **Consenso e tipos de Estado no ocidente**. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 2002.

SPENGLER, Oswald. **A decadência do ocidente**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SUORDEM, Fernando Paulo da Silva. **O princípio da separação de poderes e os novos movimentos sociais**: a administração pública no Estado moderno: entre as exigências de liberdade e organização. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acompanhamento processual. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3944**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3944&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 30 jan. 2011.

TAXA de desemprego no Brasil chega a 6,1% em janeiro. 24 fev. 2011. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2011/02/24/taxa-de-desemprego-no-brasil-chega-a-61-em-janeiro.jhtm>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

TELECO. **Internet Brasil**. Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/internet.asp>>. Acesso em: 7 abr. 2011.

_____. **TV por Assinatura**. Disponível em: <<http://www.teleco.com.br/tvassinatura.asp>>. Acesso em: 6 mar. 2011.

THESING, Josef (Org.). **Estado de derecho y democracia**. Buenos Aires: CIEDLA, 1997.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/regi_uf_blank.htm>. Acesso em: 4 abr. 2011.

TROTSKY, Leon. **The soviet economy in danger** - outubro de 1932. **Publicado originalmente em The Militant**. Marxists Internet Archive, 2000. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/trotsky/1932/10/sovecon.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2011.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável – o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WARSCHAUER, Mark. **Tecnologia e inclusão social**: a exclusão digital em debate. São Paulo: SENAC São Paulo, 2006.