

1. Introdução; 2. Governabilidade e governação; 3. Controle, democracia e modernismo; 4. Definições de controle.

Importância do controle para a sociedade e o Estado brasileiro. Combate ao preconceito das ciências sociais em associar controle a repressão. Controle como fator importante de governabilidade. Mecanismos de controle como garantidores de direitos e liberdades nas democracias. O modernismo como antítese do controle. Equilíbrio entre falta e excesso de controle, responsável pela convivência entre controle e liberdade, entre controladores e controlados. Circularidade do sistema de controles. Critérios para classificação de todos os controles em quatro grandes categorias distribuídas por dois grupos: controles exercidos pela sociedade (sobre si e sobre o Estado); controles exercidos pelo Estado (sobre si e sobre a sociedade).

1. Introdução

Este artigo visa apenas apresentar, sem maiores pretensões, algumas anotações a respeito de um assunto que é meio tabu no contexto brasileiro das ciências sociais: a questão do controle. Em geral, as pessoas preferem evitar esse tema, temendo talvez provocar mal-entendidos e reações de reprovação, carregadas de emocionalidade negativa. Esse clima, tipicamente preconceituoso, talvez se deva à própria ambigüidade do assunto. A existência de controles pressupõe sempre dois lados – o do controlador e o do controlado – sendo que não gostamos do primeiro, tido como algoz, e simpatizamos com o segundo, tido como vítima. O povo, na condição de classe dominada, é controlado, enquanto a classe dominante, por definição, é a controladora. Estar a favor dos controles, deduz-se, é atitude muito suspeita, sinal quase certo de que não se está do lado dos oprimidos.

Do ponto de vista do credo democrático, porém, tal argumentação é inaceitável. Nas democracias, presume-se que o povo detém o poder soberano e, portanto, é ao povo que cabe a função de controlador. Estar a favor dos controles, para os democratas, nada implica de antipopular: ao contrário, é ser conseqüente.

Há, portanto, duas maneiras opostas de ver a questão do controle. Essa contraposição é o reflexo da conjunção histórica entre o modo de produção capitalista e a democracia burguesa: ela só faz sentido onde essas duas realidades incompatíveis encontram-se contraditoriamente relacionadas. Trata-se de um nó que não pode ser desatado por qualquer revolução (ditadura do proletariado), mas só pela aposta no futuro da democracia.

*Este artigo foi publicado originalmente na revista *São Paulo em Perspectiva*, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), em maio de 1988. Já estava no prelo quando a *Folha de São Paulo* de 4 abr. 1988 publicou um artigo de Jacques Marcovitch, intitulado Um cancro chamado Cleptocracia. Marcovitch define a cleptocracia como "um tipo de organização parasitária que, em nome da causa pública, se apropria indevidamente de bens ou recursos financeiros". Para combater esse mal, ele propõe seis medidas inovadoras, que merecem ser amplamente debatidas.

**Doutor em ciências sociais e professor no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). (Endereço do autor: Rua Antônio José da Silva, 59 - Jardim América - 01000 - São Paulo, SP).

Este artigo não visa analisar a questão do controle em profundidade. Pretende tão-somente tentar dissipar o nevoeiro formado pelas atitudes preconceituosas que impedem as pessoas de discutir o assunto com naturalidade. Não se cogita, portanto, de ir muito longe: só alertar para o fato de que estamos deixando de discutir uma questão que, ao contrário do que aparenta, é relevante e legítima.

Não será apresentado um marco teórico aprofundado, construído com rigor. Tampouco foi feito um levantamento sistemático de dados empíricos. Limitamos-nos a recolher notícias e comentários publicados pela imprensa ao mesmo tempo em que o texto ia sendo elaborado. Não se pretendeu, por conseguinte, montar a base empírica necessária para comprovar a validade de um conjunto adequadamente estruturado de hipóteses teóricas. Os autores e fatos mencionados foram apenas para mostrar que é necessário e urgente assumirmos uma nova postura face à questão do controle.

2. Governabilidade e Governação

O termo *governabilidade* parece ter-se incorporado ao debate político nacional. Com frequência cada vez maior, vemos os meios de comunicação ecoarem as preocupações de políticos e intelectuais com o baixo grau de governabilidade apresentado pela conjuntura política brasileira.

No campo internacional, desde meados da década de 70 a governabilidade passou a merecer crescente atenção por parte das ciências sociais e do jornalismo político, tornando-se um tópico frequente nos trabalhos acadêmicos a partir da publicação de algumas coletâneas que se converteram em textos de referência.¹

A generalização da preocupação com a governabilidade no Brasil é sinal de mudança de postura nos setores de esquerda do espectro político. Numa sociedade de classes como a nossa, as elites dominantes é que deveriam, exclusivamente, preocupar-se com a manutenção de níveis elevados de governabilidade, enquanto caberia às classes dominadas promover a realização de seus interesses, não só a despeito como valendo-se da perda de governabilidade do sistema. Não por acaso, a noção de governabilidade foi cunhada e difundida por intelectuais de convicção conservadora.

Segundo Offe, "existem inúmeras similaridades estruturais entre a teoria neo-conservadora da ingovernabilidade do Estado e da sociedade e a crítica socialista das formações sociais do capitalismo tardio". Na década de 60 era a esquerda quem dizia: "As coisas não podem continuar como estão." "Imaginava-se que as contradições de classe levariam à dissolução da estrutura básica do capitalismo, junto com o sistema cultural e a constituição política que lhe são correspondentes." De lá para cá, as posições mudaram: as teorias da crise, cunhadas pela esquerda, perderam a credibilidade ao mesmo tempo em que foram crescendo nos círculos burgueses a preocupação com a sobrevivência do sistema e a convicção de que "como estão, as coisas não podem continuar". Para Offe "a diferença está em que os teóricos conservadores identificam a fonte da crise não nas condições de trabalho assalariado capitalista, mas na democracia de massas e no Estado social".²

¹ Crozier, M., ed. *The crisis of democracy*. New York, 1975; King, A., ed. *Why is Britain becoming harder to govern?* London, 1976; Hennis, N., ed. *Regierbarkeit*. Frankfurt, 1977.

² Offe, C. *Contradictions of the Welfare State*, 1985.

A preocupação das esquerdas com a manutenção dos níveis de governabilidade surge, na sequência, como o fato mais recente. Essa novidade se explica, provavelmente, pelo abandono da perspectiva classista e insurrecional, substituída por estratégias de conquista do poder dentro da ordem estabelecida. No caso brasileiro, o golpe de 64 favoreceu essa mudança, ao mostrar que a introdução de um regime autoritário é medida bastante para restaurar a governabilidade, caso ela afunde demais. Na medida em que se firmou a convicção de que a democracia é preferível à ditadura, é natural que as forças empenhadas na preservação do Estado de direito e do regime democrático deixassem de ver o interesse pela governabilidade como coisa exclusiva dos reacionários e conservadores.

A governabilidade foi, assim, se tornando um tema consensual. Não obstante, a assimilação desse corpo estranho ainda está longe de se ter processado por completo. Isso fica evidente quando se observa o tratamento dado aos diversos fatores de governabilidade: uns são muito valorizados, ao mesmo tempo em que outros, não menos importantes, são desconsiderados.

A rigor, a governabilidade é apenas um índice: trata-se de uma variável cujas flutuações retratam o estado em que se encontram as relações entre governantes e governados. O importante, por conseguinte, não é o grau de governabilidade que a cada momento se observa mas, sim, os fatores, estruturais e conjunturais, cuja atuação promove mudanças, para melhor ou para pior, na qualidade das relações entre governantes e governados.

A governabilidade depende, por um lado, do volume e da natureza das demandas que buscam satisfação mediante a utilização do poder estatal. Nas condições garantidas pela democracia (competição interpartidária, imprensa livre e pluralismo social), o fluxo de pressões pode tornar-se excessivo, encurralando o governo e ultrapassando a capacidade da conversão (processamento, manipulação e resposta) do sistema político.

Atingido um certo ponto, o Estado não pode continuar assumindo obrigações e responsabilidade adicionais. Esse é um dos termos da equação. O outro é a altura em que se situa aquele ponto: a capacidade, maior ou menor, que os governos têm de lidar com as pressões recebidas. Essa capacidade depende de uma grande variedade de coisas, entre as quais se destacam as limitações de ordem jurídica: há demandas que não são atendidas, não por falta de poder, mas porque a intervenção que a atenderia infringe garantias constitucionais que não se pretende abolir.

A capacidade de lidar com as pressões depende também dos componentes intrínsecos ao processo governamental. Governar é uma atividade complexa que envolve, no mínimo, quatro componentes: dirigir, planejar, organizar e controlar. Qualquer deficiência em alguns desses componentes constitui uma limitação da capacidade de lidar com as pressões e, portanto, afeta negativamente a *governança*.

Dessa perspectiva aparece com clareza a tendência para a valorização de certos fatores e a omissão de outros. Frequentemente ouvimos dizer que o país precisa de um presidente com a visão e as habilidades de um estadista (direção) ou que o que faz falta é um programa de governo elaborado a partir de políticas setoriais e regionais bem-definidas (planejamento). Discute-se muito pouco os problemas de estrutura do Estado e, em especial, do Executivo (organização). Quanto ao quarto componente da *governança* (os controles), prevalece a atitude receosa antes mencionada.

Como exceção que confirma a regra, Fábio Comparato publicou um corajoso artigo³ em que, transcendendo as análises convencionais, procura mostrar que “a extensão, profundidade e permanência da crise brasileira” exigem providências bem mais sérias do que a simples troca do presidente da República: “precisamos trocar de povo”, diz ele, tendo em vista a constatação de que “a sociedade brasileira está afetada, de alto a baixo, pela crônica ausência de senso de responsabilidade”, “elemento indispensável à sobrevivência de qualquer grupo humano”, que não pode ser “reenxertado, tomado de empréstimo ou simplesmente copiado”.

Comparato trata o exercício das funções de controle como parte integrante da vida normal da sociedade. Acompanhemos seu raciocínio. Senso de responsabilidade implica capacidade de aceitar “as conseqüências prováveis dos nossos atos: conseqüências físicas, econômicas, sociais ou jurídicas. (...) A carência desse sentimento é própria da criança ou de certos alienados mentais: somos um imenso bando de criancolas, irresponsáveis e perigosas. Não somos capazes de estabelecer um “relacionamento atento e controlado com os outros, com o mundo circunstante”. Para tanto, falta-nos o necessário “autodomínio, que se adquire esforçadamente.

De fato, o controle é um aspecto fundamental da vida do Estado e da sociedade. Onde quer que haja objetivos a serem alcançados, padrões a serem respeitados, regras a serem obedecidas, condições a serem satisfeitas; onde quer que a ação individual supere o egocentrismo infantil para tornar-se ação socialmente significativa; onde quer, enfim, que haja interação civilizada, existe a necessidade de um fluxo permanente e sistemático de operações de controle. Se essa necessidade não é atendida, temos o descontrole e, conseqüentemente, torna-se baixo o grau de governabilidade.

Muitos países enfrentaram crises de governabilidade por algum defeito de governação: falta de lideranças, inexistência de projetos hegemônicos de governo, inadequada organização dos poderes constituídos e assim por diante. No Brasil, além de padecermos desses males, temos que enfrentar também o problema específico do descontrole.

As nossas deficiências nessa matéria atingem proporções inauditas. O lançamento do Plano Cruzado deixou isso patenteado de forma particularmente didática. Nunca se viu tanta euforia, tanta união nacional, tanta identificação entre governantes e governados em torno de uma causa comum: os índices de governabilidade atingiram as alturas. Em pouco tempo, porém, passou-se do êxito retumbante ao fracasso fragoroso: bastou, para tanto, que a população fosse se dando conta da total ineficácia dos mecanismos de controle, tipo Sunab, disponíveis para garantir a execução da política estabelecida pelo governo. As manifestações de descontrole, a princípio tímidas e esparsas, foram-se multiplicando e avolumando até que, por fim, o descontrole se instalou por toda a parte, soberanamente. O Plano Cruzado demonstrou que não há política, por mais popular que seja, capaz de sobreviver em meio ao descontrole: os propósitos governamentais ficam desacreditados e os governantes caem no ridículo à medida que, por obra dos descontroles, a nau do Estado vai perdendo o rumo, levada ao sabor dos ventos e das correntezas para paragens cada vez mais distantes da rota estabelecida e das metas pretendidas.

³ *Folha de São Paulo*, 11 jun. 1987.

3. Controle, democracia e modernismo

Controlar é preciso. Mas quem quer ouvir falar de controles? As resistências são, de fato, muito grandes num país como o nosso, em que a população é predominantemente jovem e as famílias são predominantemente destituídas das condições mínimas necessárias a uma vida condigna. Ao lado disso, é preciso também considerar que os setores progressistas estão acabando de sair de uma luta travada em nome da liberdade e da democracia contra um regime ditatorial. Quem não se lembra do *slogan* “é proibido proibir”?

De fato, a idéia de controle vem carregada de conotações negativas, incompatíveis com o clima permissivo que caracteriza os períodos de redemocratização. O momento que vivemos seria apropriado para se falar de liberdades, prerrogativas, participação, autonomia, fruição e criatividade, não tendo cabimento, logo agora, trazer à baila a idéia de controle, comumente associada a cerceamento, restrição, coerção, freio, opressão, inibição e manipulação.

Existe aí, no entanto, um grave equívoco teórico. Democracia e controle não são termos antitéticos: todos os tipos de República (desde o puro e simples Estado de direito até o regime participativo mais amplo e irrestrito que se possa imaginar) são perfeitamente compatíveis com a instituição de sistemas eficazes de controle. O que, sim, não combina com a idéia de controle são os vários tipos de autocracia (desde os despotismos tradicionais ou carismáticos até os autoritarismos de base militar ou tecnocrática).

As autocracias, como se sabe, caracterizam-se pelo uso arbitrário de poderes exorbitantes por partes de autoridades que intervêm na vida dos cidadãos a seu bel-prazer, sem respeitar qualquer tipo de limitação. Os súditos, vítimas indefesas do arbítrio alheio, não são objeto de controle: são objeto de abuso, impotentes diante das intervenções intempestivas que violam seus direitos e suprimem suas liberdades. Um direito que ninguém respeita não é uma liberdade. Não se deve confundir, portanto, controle com opressão. Nas situações sob controle os direitos são garantidos e as liberdades são respeitadas. As autocracias – e não as democracias – é que são incompatíveis com a instituição de controles.

A verdadeira oposição talvez seja a que situa o controle de um lado e o modernismo do outro. O modernismo seria a exaltação do novo pelo novo, a valorização da ruptura com normas e padrões preestabelecidos, a proeminência conferida às próprias experiências, à vivência do momento presente em detrimento dos esforços disciplinados dirigidos à consecução de objetivos futuros, o deslocamento, enfim, das ideologias relacionadas com o mundo da produção pelos edonismos enaltecedores da busca da felicidade por meio das mais variadas formas de consumo. Entendido nesse sentido, o modernismo tem como correlato político o anarquismo (não a democracia) e opõe-se aos processos de controle na medida mesma em que, sendo contrário à tradição e à utopia, é automaticamente avesso às pretensões de enquadramento do presente, seja a partir do caráter exemplar atribuído ao passado, seja em nome de objetivos ideais a serem alcançados no futuro.

O controle é o anverso da medalha: sua razão de ser é justamente garantir a concretização de expectativas (estabelecidas no passado) com respeito a acontecimentos futuros.

4. Definições de controle

Garantir a concretização de expectativas constitui aspecto essencial do processo de controle. As definições adotadas nos compêndios de teoria administrativa deixam isso bem claro. Por exemplo: controle é “o processo através do qual podemos nos assegurar de que as atividades efetivas estarão de acordo com as atividades planejadas”.⁴ Alternativamente, pode-se dizer que “controlar significa obter informações sobre o desempenho e com elas realimentar os tomadores de decisão de forma que possam comparar os resultados reais com os planejados e decidir o que fazer com respeito às discrepâncias observadas”.⁵ A definição clássica, cunhada por Fayol, é das mais claras: “o controle consiste em verificar se tudo está correndo de conformidade com o plano adotado, as instruções emitidas e os princípios estabelecidos. Seu objetivo é apontar as faltas e os erros para que se possa retificá-los e evitar sua reincidência. Aplica-se a tudo: coisas, pessoas e atos”.⁶ Outro autor descreve o processo de controle como uma série de atividades, como “estabelecer padrões de desempenho, projetar sistemas de *feedback* de informações, comparar o desempenho efetivo com os padrões prefixados, identificar e medir os desvios ocorridos, tomar as medidas corretivas”.⁷

Esse último passo – tomar as medidas corretivas – faz parte integrante do processo de controle, posto que, se as divergências não forem eliminadas, os responsáveis pela função de controle estarão apenas acompanhando a evolução das coisas, em vez de estarem exercendo efetivo controle. Não basta apenas acompanhar e avaliar: o controle envolve também a retificação dos desvios observados. Aí está, inclusive, um mecanismo básico na formação do senso de responsabilidade. Não havendo sanção, quando cabível, as pessoas não se vêem obrigadas a arcar com as conseqüências de seus atos, tendendo a se tornar irresponsáveis.

É bom lembrar, concomitantemente, que as medidas corretivas de que estamos falando não se referem única e exclusivamente aos acontecimentos desviantes; muitas vezes a ação corretiva apropriada pode ser a de revisão e reformulação dos padrões estabelecidos, de modo a ajustá-los às reais possibilidades das pessoas e dos recursos disponíveis⁸.

Esse ajustamento à realidade dos fatos visa encontrar o ponto de equilíbrio aquém do qual existe falta e além do qual existe excesso de controle. O grau de controle considerado ideal naturalmente varia de uma situação para outra. Um ambiente em que predomina a mentalidade modernista suporta menos controles do que um outro, em que a disciplina é um valor prestigiado. Fatores materiais, como a conjuntura econômica, também afetam o grau de controle tido como aceitável: durante as recessões, as pessoas tendem a aceitar maiores restrições e controles mais rígidos do que durante os períodos em que a vida está mais folgada.

A descoberta do ponto de equilíbrio ideal para cada situação é de fundamental importância para se manter em harmonia a convivência entre liberdade e controle. O objetivo do controle, como vimos, não é o de diminuir a liberdade, mas apenas o de fazer valer os limites dentro dos quais cada um exerce a liberdade de que desfruta. Por exemplo: o Congresso pode autorizar o presidente da República a

⁴ Stoner, James A. F. *Administração*. Rio de Janeiro, Prentice-Hall, 1985. p. 401.

⁵ Hampton, David R. *Administração contemporânea*. São Paulo, MacGraw-Hill, 1981. p. 397.

⁶ Fayol, Henri. *Administração industrial e geral*. São Paulo, Atlas. p. 143.

⁷ Mochler, Robert J. *The management control process*. Rio de Janeiro, Prentice-Hall, 1972. p. 2.

⁸ Chiavenato, Idalberto. *Administração de empresas*. São Paulo, MacGraw-Hill. p. 494.

contrair dívidas em moeda estrangeira até um certo limite, representado, digamos, por uma percentagem do valor das exportações. O estabelecimento desse balizamento e a verificação de sua observância não tolhe em nada a prerrogativa presidencial de lançar mão de recursos externos para financiar projetos governamentais. Dentro dos limites estabelecidos, o presidente pode mover-se livremente. O que não tem sentido, do ponto de vista da cidadania, é o descontrolo reinante, que levou o país às portas da bancarrota.

Graças à sabedoria secreta da natureza, existe uma feliz convergência entre três fenômenos indesejáveis: excesso de controle, perda gratuita de autonomia e surgimento de comportamentos disfuncionais. Em outras palavras, a sobrecarga de controles não é boa para ninguém, porque cria, por um lado, situações sufocantes e inibitórias e desencadeia, por outro, uma série de disfunções que contrariam as intenções dos próprios responsáveis pelo controle. Tem sido observado que as pessoas e organizações supercontroladas, além de trabalharem mal e menos, passam a colocar em primeiro lugar o atendimento formal dos critérios de controle e só secundariamente dedicam-se às suas atividades precípua⁹.

Tanto quanto o exagero, a falta de controle também acarreta prejuízos. A diminuição excessiva dos controles, ao invés de aumentar a autonomia das pessoas e organizações, tende a criar situações de insegurança, que inibem o desenvolvimento de iniciativas construtivas. “A anarquia não é uma situação de muita liberdade pessoal, mas sim de enorme incerteza e imprevisibilidade.”¹⁰ Onde o mérito e o valor não são normalmente aferidos e reconhecidos, predomina o desestímulo às formas de conduta socialmente recomendáveis, lado a lado com o medo causado pela expectativa de súbitas e desordenadas explosões punitivas.

É preciso, portanto, encontrar o ponto de equilíbrio. Este, porém, não se define como sendo apenas a posição equidistante entre o excesso e a falta de controles. Além disso, o equilíbrio pressupõe também que o processo de controle seja circular. Se *A* sempre controla e nunca é controlado e se *B* é sempre controlado e nunca controla, temos um processo desequilibrado: os poderes exercidos por *A* não são contrabalançados por poderes exercidos por *B*. Note que a circularidade pode ser alcançada mediante seqüências como: *A* controla *B*; *B* controla *C*; *C* controla *A*. Vale dizer, a circularidade não se confunde com a reciprocidade (*A* controla *B*; *B* controla *A*), embora possa incluir casos de reciprocidade.

A noção de circularidade pode ser usada como critério para a classificação das principais relações de controle existentes na vida social. A partir da dicotomia Estado-sociedade, podemos imaginar quatro grandes categorias, assim discriminadas: controles exercidos pela sociedade (sobre si e sobre o Estado) e pelo Estado (sobre a sociedade e sobre si). Nos itens seguintes examinaremos cada uma dessas categorias.

4.1 Controles exercidos pela sociedade sobre si mesma

Os manuais de sociologia tratam desse tema sob o título de “controle social”, expressão que teria sido usada pela primeira vez por E. A. Ross no livro *Social control: a survey of the foundation of order*,¹¹ publicado em 1901. No manual de

⁹ Hampton, David. R. op. cit. p. 408-10. Conseqüências disfuncionais: Deslocamento de objetivos e desmotivações.

¹⁰ Stoner, James A. F. op. cit. p. 404.

¹¹ Ross, E. A. *Social control: a survey of the foundation of order*. 1901.

Rocher,¹² o tema é abordado a partir da formulação de Durkheim, segundo a qual o caráter social da ação humana decorre do fato de obedecer a maneiras coletivas de agir, pensar e sentir que, embora exteriores às pessoas, exercem um poder de constrangimento, condicionando a conduta.

Nesse mesmo sentido, o axioma fundamental da teoria sociológica diz que a ação humana é social porque é normativamente orientada. Para que nossas ações sejam aceitas, temos que seguir determinados modelos que são fornecidos pela coletividade e compartilhados consensualmente por todos. Sem esse consenso, as relações humanas redundariam em pura confusão: não constituiriam uma ordem e não seriam previsíveis.

A eficácia dos modelos decorre de dois fatores: a socialização e a sanção. A socialização é o processo por meio do qual as normas são interiorizadas e assimiladas à personalidade, tornando-se parte integrante dela. A sanção é a recompensa ou a punição acarretada pelos atos praticados: a conformidade aos modelos é premiada, enquanto a insubmissão é punida. Sanções e socialização reforçam-se mutuamente. As sanções visam assegurar a conformidade das condutas aos modelos estabelecidos, enquanto a socialização faz com que tal conformidade seja desejada e procurada pelos próprios agentes sociais.

Aplicando-se a tese da circularidade ao caso em apreço, podemos dizer que cada um de nós é, simultaneamente, objeto do controle (exercido pelos outros), agente do controle (exercido sobre os outros) e sujeito do controle (exercido sobre si mesmo).

Note-se que a obrigação social comporta uma certa flexibilidade. Certas normas (como “não matar”) são mais imperativas e exigem uma conformidade estrita e geral. Outras são recomendadas, mas comportam um certo grau de tolerância. Finalmente, há os modelos que são indicados como preferenciais, sem que sua observância seja exigida. Além disso, a liberdade de escolha é preservada graças à possibilidade da “variância”. Cada papel social pode ser representado de modos alternativos, todos eles legítimos. Por exemplo, ninguém é obrigado a ser pai de uma única e exclusiva maneira: existe a possibilidade de escolha entre vários modelos de figura paterna, igualmente recomendados.

Vemos, assim, que a obrigação social traça limites bem folgados dentro dos quais há espaço bastante para o exercício da autonomia pessoal. O “desvio” não é a mesma coisa que a variância: o desvio é o comportamento que ultrapassa aqueles limites, apresentando-se como negação da obrigação. O controle social supõe, por conseguinte, que os comportamentos desviantes sejam identificados e sancionados negativamente, dado serem manifestações de caráter anti-social.¹³

Em que situação se encontra a sociedade brasileira? Podemos dizer que ela é capaz de controlar satisfatoriamente o comportamento de seus membros?

A resposta é negativa, como se pode ver pelas informações e opiniões colhidas ao acaso na imprensa e transcritas a seguir.

O Brasil é descrito como “um país saturado pela exacerbação das práticas ilícitas. (...) O país vive uma crise moral” (Ministro Ronaldo Costa Couto). “Todos nós somos fraudados no Brasil” (Ministro da Saúde Borges Silveira). Referindo-se à área da saúde, onde “a fraude atinge proporções dramáticas – a burla praticada

¹² Rocher, Guy. *Sociologia Geral*. Lisboa, Presença, 1982. p. 70-118.

¹³ Os interesses dominantes dentro de uma determinada ordem estabelecida (econômica, social e política) tratam de enquadrar todo e qualquer de seus opositores na categoria do desvio anti-social. Essa é uma tática de luta político-ideológica: as iniciativas mudancistas não são, *ipso facto*, anti-sociais.

pelos bancos de sangue – Silveira considera a fraude uma espécie de instituição nacional”¹⁴

Os Estados Unidos “querem desaconselhar a cidade do Rio de Janeiro como atração turística. (...) A revista *Der Spiegel*, da Alemanha Ocidental, iniciou uma enquete destinada a provar que o Rio é uma das cidades mais perigosas do mundo”¹⁵

Luis Alberto Py, psicanalista: “Há no país uma total perda de valores morais. E isso começa de cima (...) Vive-se uma atmosfera de dissolução dos costumes (...). Entre nós acabou a compostura (...). Nesse clima permissivo em que vivemos, as garotas se perguntam: por que não o bandido? (...) A figura paterna não existe nem a nível institucional (governo), nem a nível familiar: essas moças são filhas de pais separados e vivem distante deles.” Affonso Romano de Sant’Anna: “Não sei que diferença há entre essas moças e as mulheres que vêem, jubilosas, o marido regressar com uma comissão misteriosa, por ter vencido uma concorrência fraudulenta ou que dão jantares sorridentes para que se armem arapucas de enriquecimento rápido e ilícito.” Aspásia Camargo, socióloga da Fundação Getúlio Vargas: há uma espécie de volta ao “estado de natureza, todos lutando contra todos (...). Não existe mais nenhum compromisso com os valores da coletividade, nem da família, nem da vizinhança: o próximo deixou de existir. Veja o caso dessa moça, Lara: ela diz que o Paulo Maluco (um dos bandidos-heróis) lhe dá tudo o que ela quer. E o que ela quer é consumir. Ela tem a voracidade consumista da sociedade brasileira (...). A elite e a classe média praticam um consumismo jamais visto (...). No Brasil, hoje, o caminho mais fácil para vencer é roubar. A marginalidade é o caminho mais eficiente para fazer sucesso e vencer. Entre nós o trabalho e os estudos estão em baixa porque, na sociedade brasileira, a dignidade não conduz a lugar nenhum.”¹⁶

4.2. Controle da sociedade sobre o Estado

Como dizia Montesquieu, todo aquele que detém poder tende a abusar dele e assim procederá enquanto não encontrar limites. As instituições características da vida republicana foram criadas justamente para estabelecer esses limites e colocar à disposição do povo instrumentos adequados ao controle do poder político. A lista dessas instituições é longa e variada. Além de incluir os órgãos que compõem o Poder Judiciário, a lista cobre desde o Congresso Nacional, as assembleias estaduais e as câmaras municipais, onde se reúnem os representantes do povo, até os mecanismos que permitem intervenções diretas por parte da população, como é o caso do sistema eleitoral, da ação popular ou do referendo, passando pela instituição da imprensa livre, dos partidos políticos, dos tribunais de contas e chegando, inclusive, a essa espécie de *ombudsman* que aqui se chama de ouvidor.

As instituições são muitas, mas todas elas, seja em conjunto, seja em separado, parecem não ser capazes de dar conta do recado. Os casos de abuso de poder se reproduzem com frequência aterradora, sem que nossa sociedade esboce reações aptas a coibir os atentados que sofre diuturnamente. Em lugar do ideal anarquista de uma sociedade sem Estado, parece que estamos caminhando para o extremo

¹⁴ *Folha de São Paulo*, 24 out. 1988.

¹⁵ *Folha de São Paulo*, 7 fev. 1988.

¹⁶ Amor bandido. *Manchete*. Reportagem sobre diversas moças de classe média, entre as quais a filha de um vice-governador, apaixonadas por criminosos julgados e condenados.

oposto – um Estado sem sociedade – tal é o grau de descontrole com que se desenvolve a ação estatal e de impunidade que acoberta os malfeitos praticados pelos agentes do poder público.

A ineficiência dos mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado é um dado do nosso cotidiano. Não se passa um dia sem que se registrem variados tipos de arbitrariedade. Hoje é o prefeito que, ao arrepio da lei, lançou tarifas extorsivas ou multas de vulto confiscatório; ontem foi o ministro da Fazenda que criou nova tributação, não-autorizada, disfarçada sob a forma de empréstimo compulsório. Nem nos domingos o cidadão tem descanso. De acordo com o *Shopping News* da semana, o BNDES decidiu reprivatizar uma empresa siderúrgica de cujo capital estava participando. O débito da empresa junto ao Banco (45 milhões de dólares) foi convertido em ações e estas foram compradas por um grupo econômico. Só que o grupo pagou pelas ações apenas 12 milhões de dólares, ou seja, apenas um quarto do valor do empréstimo concedido pelo Banco à empresa. Dá-se, ademais, que o grupo terá 12 anos para pagar os 12 milhões, sendo que, durante os próximos dois anos, nenhum pagamento precisará ser feito. Como se isso não bastasse, o grupo comprador ainda recebeu um empréstimo de 24 milhões de dólares, concedido pelo Banco para a modernização da empresa. Não se passa um dia sem que os contribuintes sejam lesados e os cidadãos vilipendiados; os ofensores – funcionários públicos ou empregados do Estado – ficam impunes.

Nada acontece. Tudo transcorre como se a sociedade fosse impotente para controlar o Estado. Comentando essa situação, um editorial da imprensa diz o seguinte: “Parece fortalecer-se em toda a sociedade um misto de complacência e desencanto, pelo qual as ilicitudes no interior da máquina pública são vistas como algo de previsível, natural e irrefreável, fruto da habilidade de uns poucos, não havendo nem as condições, nem o ímpeto concreto para puni-las. Tudo se passa como se a capacidade de indignação e as iniciativas moralizadoras se esvassem no ceticismo e na indiferença.”

Não pode ser outro o retrato de uma nação que passou a dever mais de 100 bilhões de dólares para o exterior sem ter autorizado a contratação do débito, sem ter negociado as condições dos empréstimos, sem ter conhecimento (*a priori* ou *a posteriori*) da destinação dada aos recursos, sem ter estabelecido uma programação de liquidação da dívida. Para coroar essa obra-prima do Estado descontrolado, resta o fato de que a dívida continua a crescer e o escárnio de chamar tais acréscimos de entrada de dinheiro novo.

4.3 Controle do Estado sobre a sociedade

Em contraste com o maniqueísmo antiestatal que mitifica a sociedade humana, elevando-a à condição de uma coletividade angelical, precisamos ter presente que a sociedade, tal como a conhecemos, é a sede das diferentes formas de desigualdades, de opressão e de exploração, o terreno em que os apetites individuais e de grupos, ao se expressarem livremente, transformam o homem no lobo do homem. Não é por outra razão que, além dos controles que ela exerce sobre si mesma, a sociedade precisa ser submetida ao controle do Estado.

A democracia pressupõe o Estado de direito: “Onde não existe um direito objetivo, universalmente válido e sustentado pela força comum, existem apenas direitos subjetivos, sustentados pela força de cada um, e, por isso mesmo, existem apenas relações de forças.”¹⁷ Conforme ensinavam os clássicos, uma das principais

¹⁷ Verbete Direito. In: Bobbio, N. *Dicionário de política*.

prerrogativas do poder soberano é ditar normas gerais e estabelecer critérios de medida “de tal modo que cada pessoa saiba o que deve entender como próprio e como alheio, como justo e como injusto, como honesto e desonesto, bom e mau” (Hobbes). Diziam eles sabiamente que o principal remédio contra o arbítrio é a constituição de um poder que estabeleça leis certas e fixas, iguais para todos, e que nomeie juízes aptos a aplicá-las (Locke). Para Kant, a única constituição aceitável “é aquela em que a lei é soberana e não depende de nenhuma em particular”.

No Brasil, não primamos pelo culto à lei. O que preferimos são justamente os expedientes que driblam a lei: o jeitinho, o pistolão, o suborno, a sonegação, o “deixa pra lá”, o “por baixo do pano”, o “João-sem-braço”, a chicana, o “sabe com quem está falando”, o “nossa amizade”, o grito. O presidente de uma assembléia legislativa, órgão incumbido da elaboração de leis, disse à imprensa que “no Brasil há um prazer em não cumprir as leis”.¹⁸ Alguns dias depois, o presidente da CUT, Jair Meneguelli, declarava o seguinte: “Se a Constituição não contemplar as reivindicações dos trabalhadores, continuaremos a desobedecê-la.”¹⁹

Isso é o Brasil, bem brasileiro! Na mesma semana, o ministro do Exército classificou como inoportuna a ocorrência de eleições em 1988, a despeito de 1988 ser o ano em que, pela lei, devem realizar-se as eleições municipais, além de ser o ano em que, provavelmente, teremos eleições para presidente da República, caso prevaleça a tendência majoritária hoje existente na Assembléia Constituinte, cujas decisões são (ou deveriam ser) soberanas.

Essas coisas vêm de longe. Em março de 1964 Luís Carlos Prestes dizia: “Os comunistas brasileiros não se deixarão enredar no círculo de giz da legalidade (pois) não têm por ela o menor apreço.”²⁰ Mas não são só os comunistas e os militares. O próprio Sarney identificou a influência de Bakunin entre os empresários, quando criticou a defesa da desobediência civil feita pela Fiesp.

De fato, não faltam bocas para repetir a frase do Meneguelli: é só substituir a palavra “trabalhadores” por Autolatina, empreiteiras, funcionários públicos, loteadores clandestinos, multinacionais, estudantes, traficantes de drogas, latifundiários. Não falta quem queira fazer da desobediência civil a grande bandeira sob a qual se acoberta a imposição unilateral de interesses particulares. As obrigações e concessões inerentes ao Estado de direito são coisas que, em definitivo, não fazem o nosso gênero. Preferimos o *status* de *outlaw* e o proclamamos a céu aberto. Quem imaginou que estávamos empenhados em construir uma civilização nos trópicos enganou-se: nosso ideal é um acampamento nos trópicos, em Estado, sem lei e sem ordem. Ao conceber a liberdade como “obediência às leis que cada um prescreveu para si mesmo”, Rousseau pressupunha que a lei é a mesma para todos, enquanto para nós a frase soa como cada qual com sua lei.

Quem paga impostos no Brasil? Com raras exceções, pagam impostos apenas os que não encontram outra saída. Estima-se que a sonegação é superior a 30% dos impostos devidos. De que tamanho são os rombos produzidos nas contas da Previdência Social pelos aposentados-fantasmas, pelas empresas que descontam as contribuições mas não as recolhem, pelos agentes de saúde que apresentam contas fraudulentas referentes à prestação de serviços de assistência médica? Quanto custa à economia popular a indústria de remarcações de preços que contamina,

¹⁸ *Folha de São Paulo*, 20 jan. 1988.

¹⁹ *Folha de São Paulo*, 26 fev. 1988.

²⁰ Araújo Neto. *Os idos de março*. José Alvaro, 1964. p. 30.

através da espiral dos preços (e não de preços e salários) todo os ramos e atividades de nossa economia? E os escândalos financeiros tipo Coroa-Brastel, Delfim, Capemi, Brasilinvest e Comind?

Os assaltos contra o erário público e as economias de terceiros vão-se sucedendo, sem que se tenha notícia de que os crimes tenham sido objeto de castigos exemplares, como seqüestro dos bens e perda da liberdade. Em geral, os processos não dão em nada, quando não acontece justamente o oposto: o devedor, com o passar do tempo, transforma-se em credor.

Os exemplos citados foram escolhidos intencionalmente, visando desfazer um preconceito muito comum entre nós: a idéia de que o controle do Estado sobre a sociedade encerra, necessariamente, ameaça contra os interesses do povo. É claro que a exploração do homem pelo capital se processa dentro da ordem jurídica garantida pelo Estado. Mas apesar de ser verdadeiro tudo o que se sabe sobre o caráter antipopular do Estado capitalista, dá-se que também é verdadeira a afirmação de que a cidadania depende da existência do controle estatal. Quando o Estado se mostra impotente para controlar as relações que se desenvolvem na sociedade, prevalecem os interesses dos mais poderosos, dos mais fortes e dos mais espertos, não os dos que trabalham e pautam sua conduta pelos princípios de justiça, responsabilidade e solidariedade.

Quando do lançamento do Plano Cruzado, vimos de que lado estava a aspiração do povo. Do dia para a noite, Sarney ascendeu aos píncaros da popularidade simplesmente por ter despertado a esperança de que o Estado iria, enfim, submeter as relações entre os agentes econômicos ao mais estrito controle. Se fosse mesmo para valer, quem se recusaria a colaborar na fiscalização? Mas não era para valer e o povo se frustrou, para gáudio dos especuladores.

Quem arca com os prejuízos decorrentes da falta de controle do Estado sobre a sociedade? Veja-se, como exemplo, a legislação de proteção ao meio ambiente. Quem são os que saem ganhando e quem são os que saem perdendo quando se praticam atos que desrespeitam essa legislação? Os lucros auferidos graças a Cubatão não foram parar no bolso dos que respiram o ar de Cubatão. E vice-versa: o ar de Cubatão não vai para os pulmões dos que auferem lucros graças a Cubatão. A mesma divisão entre vantagens e desvantagens acabou de ocorrer nos morros do Rio de Janeiro: os que ganharam vendendo ou permitindo a venda de terrenos impróprios para urbanização não foram os mesmos que perderam suas vidas soterrados sob escombros e lama. Os infratores das leis de proteção das áreas de mananciais são meia dúzia; os prejudicados são milhares, quando não milhões.

De todos os lados surgem exemplos chocantes de descontrole da sociedade. Um dos mais recentes foi a revelação de que os dirigentes do IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool) não têm condições de saber quanto têm a receber dos usineiros a título de dívidas não resgatadas, não conhecem o resultado financeiro das exportações de açúcar, apesar de exercerem o monopólio dessa atividade, e não conseguem identificar os responsáveis pelo desvio de açúcar dos seus armazéns.

Não é pequeno o pessimismo que notícias desse tipo provocam. Eis a reação de um órgão da imprensa: "Nada faz supor que uma reversão desse ambiente venha a ocorrer. Num momento de absoluto declínio da autoridade pública, ações exemplares de punição – ou simplesmente de apuração dos fatos – surgem como uma utopia longínqua. O governo se mostra incapaz de fiscalizar com competência (...). O de que se precisa – mas não se está em condições de esperar – é o rigor da lei na punição dos culpados." Nas sociedades em que o Estado não exerce adequada-

mente suas funções de controle, a produção de mais-valia conta apenas uma parte da história da riqueza dos homens.

4.4 Controles do Estado sobre si mesmo

O tema desta última seção é um desdobramento do que foi tratado nas duas anteriores. Com efeito, o descontrole dentro do Estado refere-se à incapacidade de as autoridades de nível superior supervisionarem os órgãos e funcionários que lhes são hierarquicamente subordinados. Quando isso acontece fica automaticamente prejudicado um dos tipos de controle anteriormente examinados: ou o da sociedade sobre o Estado ou do Estado sobre a sociedade. Em ambos os casos, verifica-se uma perda indireta do poder de controle.

Vejam os exemplos a seguir ilustrativo do primeiro caso. Uma parte do controle da sociedade sobre o Estado se processa ou deveria processar-se via Poder Legislativo; uma parte do controle exercido pelo Legislativo se realiza, por sua vez, através do Tribunal de Contas. Quando o Legislativo não é capaz de controlar o Tribunal de Contas, fica difícil dizer que a sociedade está sendo capaz de controlar o Estado, via Legislativo. Que outra interpretação poderia ser dada a uma notícia como a seguinte: “o Tribunal de Contas do Estado recusa-se, terminantemente, a fornecer à CEI dos marajás, da Assembléia Legislativa, as informações solicitadas sobre os salários dos conselheiros e funcionários”?²¹

Vejam agora o segundo caso. A falta de controles dentro do Estado, pode também significar que o Estado está sendo incapaz de controlar a sociedade. Por exemplo: se os guardas encarregados de fiscalizar o tráfego de veículos trocam multas por propinas e nada lhes acontece, além de configurar um descontrole administrativo, essa situação redundará na impunidade dos motoristas infratores, ou seja, na impotência do Estado com respeito ao comportamento desses membros da sociedade.

Vemos, assim, que os controles internos ao aparelho estatal não são importantes apenas em si mesmos, mas também pelo papel que desempenham nas relações Estado-sociedade. Tais controles, na realidade, fazem parte do conjunto dos meios instituídos para viabilizar tanto o controle da sociedade sobre o Estado, quanto o controle do Estado sobre a sociedade. Isso quer dizer que o objeto desta seção não pode ser visto como matéria de interesse puramente administrativo: o controle do Estado sobre si mesmo, dado o significado indireto que possui, é de importância decisiva para a sobrevivência das repúblicas democráticas.

Para dar concretude a essa afirmação abstrata, nada melhor do que a análise das relações entre os militares e o poder civil. Para proceder a essa análise, Alfred Stepan utilizou-se de duas variáveis: grau de confronto nas relações civis-militares e grau de prerrogativas conquistadas pelos militares. Nas repúblicas democráticas estáveis essas variáveis caem para os seus níveis mais baixos: por um lado, os militares não pensam em contestar o poder civil; por outro, possuem um número limitado de prerrogativas. Nos golpes, acontece o oposto. A situação do Brasil, segundo Stepan, seria intermediária: grau de confronto baixo, grau de prerrogativas elevado. Estaríamos próximos da Guatemala e de Honduras, países que não são classificados como democracias pelo fato de ali ser ostensiva demais a influência do poder militar sobre o processo decisório nacional. O Brasil se classifica, “mas

²¹ *Shopping News*, 6 fev. 1988.

por pouco". A Presidência da República que, formalmente, detém o comando supremo das forças armadas, estaria muito próxima, no caso brasileiro, daquilo que Stepan chama de "Executivo passivo". Somando-se a isso o nível elevado das prerrogativas militares, teríamos um modelo de relações civis-militares caracterizado pela insuficiência dos controles infra-estatais. De fato, não é pequena a lista de prerrogativas levantada por Stepan; seis chefes militares com *status* de ministro de Estado; administração dos serviços de inteligência e dos mecanismos de segurança nacional; responsabilidade constitucional pela manutenção da lei e da ordem no âmbito interno; inexistência da obrigação de prestar contas ao Poder Legislativo; controle sobre as polícias estaduais; poder decisório sobre as promoções dentro das forças; participação institucional em áreas específicas da atividade econômica (informática, aeroespacial, nuclear, etc.); chances praticamente nulas de julgamento em tribunais civis.²²

Outro exemplo preocupante é a insuficiência dos controles do Legislativo sobre o Executivo no que diz respeito à chamada lei orçamentária, tida como o principal instrumento de orientação e limitação das ações empreendidas pelo governo. Se os deputados não têm condições de utilizar esse instrumento para controlar o gasto público, isto significa que eles não estão atuando como representantes do povo numa das mais importantes dimensões do mandato que receberam.

Há muito tempo estamos presenciando a nulificação do Poder Legislativo e, conseqüentemente, da soberania popular que se expressa na eleição dos representantes do povo. A tradição autocrática que predomina no país faz com que o orçamento funcione como uma caixa-preta, cuja única razão de ser é a de conferir amparo legal para o Executivo fazer o que bem lhe aprouver, sem se submeter a qualquer controle.

Como se isso não bastasse, vieram à luz, no final do ano passado, manipulações realizadas dentro do próprio Poder Executivo, visando redistribuir recursos orçamentários de modo a beneficiar determinados ministérios, que passariam a contar com aquilo que foi retirado, fraudulentamente, dos demais. A Seplan foi incumbida de reajustar em 40% o orçamento já aprovado pelo Congresso. E, de fato, o reajustou, mas pela média. Graças a essa manobra, que comprova mais uma vez o desrespeito pelo Congresso e pela cidadania, o ministro do Planejamento inflou as dotações destinadas ao seu ministério (alguns programas foram reajustados em 360%), assim como as de alguns outros ministros, íntimos do presidente.

Para concluir, é imprescindível fazer uma breve menção a um outro setor em que também é gritante a precariedade dos controles infra-estatais. Trata-se das relações anárquicas que prevalecem entre autoridades públicas e empresas do Estado.

A situação é bem conhecida: as empresas são utilizadas para os mais variados propósitos, desde objetivos de política econômica de curto prazo, envolvendo encargos financeiros de caráter anti-empresarial, até objetivos de política de clientela, envolvendo distribuição de cargos, empregos e benesses, passando pela formação de caixinhas eleitorais, aproveitamento de oportunidades para enriquecimento ilícito e estilos de gestão que desconhecem critérios profissionais. Praticamente não há mistério: as informações sobre os malfeitos circulam livremente, sem que se possa identificar quem são, dentro do governo, os responsáveis pela correção desse estado de coisas.

²² *Folha de São Paulo*, 28 fev. 1988.

As propostas para montagem de um sistema de controle eficaz vão-se multiplicando, mas nenhuma é colocada em prática para valer. A última proposta veiculada pela imprensa, da autoria de Antoninho Trevisan,²³ reclama providências simples e elementares, tais como: orçamento integrado, relatório trimestral comparando o orçado como real, auditoria independente, determinação de limites para o nível de endividamento, e assim por diante. Propostas existem, mas caem no vazio. As autoridades parecem incapazes de esboçar qualquer reação.

Nessa mesma linha, é impressionante o depoimento feito por José Carlos Braga, Secretário Especial de Abastecimento e Preços durante a gestão de Dilson Funaro, época em que o ministro da Fazenda aparentemente concentrava em suas mãos uma soma extraordinária de poderes. No entanto, Braga relata que a tentativa de colocar em prática a política de abastecimento (promovendo importações de alimentos para impedir a especulação e manter o nível de consumo dos assalariados) esbarrou em obstáculos intransponíveis. “A operacionalização daquela política”, diz ele, “defrontou-se com um quadro lamentável. Quarenta e oito órgãos responsáveis pelas atividades na área de abastecimento: excesso de órgãos, atribuições conflitantes, duplicação de funções, desaparecimento para a obtenção de informações e para o exercício do controle da fiscalização. Em síntese, à coordenação do Ministério da Fazenda não correspondia uma efetiva capacidade de controle da operacionalização das decisões de política econômica na área. Revelava-se nesta, como em outras áreas do governo, a profunda deteriorização dos aparelhos estatais da qualidade de sua burocracia. O Estado foi tão deteriorado, no período de autoritarismo, que não controla nada, mas, ao contrário, é controlado por interesses particularistas, articulados, muitas vezes, através das burocracias públicas, privadas e até de parlamentares.”²⁴

Braga cita vários outros exemplos de “precariedade do controle e da capacidade gerencial”: a Sest não controla os orçamentos das empresas estatais; o Ministério do Interior não controla os bancos estatais regionais; o Ministério da Agricultura não controla as operações da Comissão de Financiamento da Produção e da Cobal; o Ministério de Minas e Energia não controla a Petrobrás e suas subsidiárias. E assim por diante.

Como diz um editorial da imprensa, o quadro apresentado pelo setor público brasileiro “revela o funcionamento das engrenagens de uma fantástica e descontrolada máquina de desperdício (...). Um espetáculo deprimente de incompetência, de esbanjamento, de irresponsabilidade”.²⁵

Summary

This article discusses the importance of control for the Brazilian society and state. The author tries to eliminate a widespread prejudice shared by social sciences in Brazil, which link control to repression, and aims to show the significance of discussing such a matter, the author unfolds two arguments. One inserts the subject of control in a wider debate on governability that social sciences promote since the 60's, by stressing the very little regard given to control – one of the most important elements of governability. The other argument rescues the theoretical links between democracy and control. By principle, there is no opposition between republican forms of government and the existence of control mechanisms. On the

²³ *Folha de São Paulo*, 13 fev. 1988.

²⁴ *Folha de São Paulo*, 6 out. 1987.

²⁵ *Folha de São Paulo*, 15 mar. 1988.

contrary, these are the mechanisms which guarantee rights and freedom within democracies.

On the other hand, the author identifies a real opposition between control and modernism. By denying the forms of the past and promoting continuous ruptures, but never looking towards future goals, modernism consists in the antithesis of control, that always presumes a purpose, either to maintain a past state, either to modify a present state in the future.

The author, believes that it is necessary to find the just measure between lack and excess of control in either situation. A harmonious coexistence between control and freedom depends upon it. This necessary balance requires not only equidistance from the extremes, but also a circular system of control to regulate the relations between those who control and those who are controlled. The notion of circularity provides the criteria for classifying the different kinds of control. Controls can be arranged in four groups: those carried out by society (over itself and over the state); those put in action by the state (over itself and over society).

The author concludes by examining each of these classes of control. After determining their theoretical significance and their scope, he analyzes how these controls work in Brazil, identifying the widespread inefficiency that damages governability in this country.

Negociações Mundo a Fora

Os autores foram movidos pelo propósito de preencher a necessidade de bibliografia específica, em língua portuguesa, sobre tema de importância crescente, principalmente no âmbito latino-americano.

De cunho prático e didático, aborda sucessivamente: uma síntese extensiva da evolução econômica da América Latina; as bases metodológicas das negociações internacionais; sete estudos de casos, que analisam os aspectos formais das diversas modalidades de negociações e indicam possibilidades de negociações de vários produtos primários e manufaturados, bem como de serviços.

Nas Livrarias da FGV

Ou pelo Reembolso Postal
A FGV/Editora - Divisão de Vendas
Caixa Postal 9052
20000 - Rio de Janeiro - RJ



Negociações Comerciais Internacionais

Dalton Daemon
Juan Luis Colaciocovo
J. Alberto Navas Sierra