12069-LuaNova87-01_af3a.indd 1 12/7/12 2:06 PM

SOBRE A REVISTA

Lua Nova tem por objetivo fazer a alta reflexão de temas políticos e culturais, contribuindo assim para elevar o nível intelectual do debate público. Em suas páginas, o leitor encontrará elaboradas incursões nos campos da teoria política (clássica e contemporânea), da teoria social, da análise institucional e da crítica cultural, além de discussões dos assuntos candentes de nosso tempo. Entre seus colaboradores típicos estão intelectuais, docentes e pesquisadores das diversas áreas das Ciências Humanas, não necessariamente vinculados a instituições acadêmicas.

Os artigos publicados em *Lua Nova* estão indexados no Brasil no *Data Índice*, na América Latina no *Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades*, nos *International Political Science Abstracts* e na *Redalyc – Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*. A versão eletrônica da revista está disponível na Scielo e no portal da Capes.

12069-LuaNova87-01_af3a.indd 2 12/7/12 2:06 PM

LUA NOVA

revista de cultura e política

2012 | Nº 87 ISSN 0102-6445

TEORIA SOCIAL E SOCIEDADE

cedec

12069-LuaNova87-01_af3a.indd 3 12/7/12 2:06 PM

Editor
Elide Rugai Bastos (Unicamp)

Comitê de redação
Adrian Gurza Lavalle (USP)
Elide Rugai Bastos (Unicamp)
Rossana Rocha Reis (USP/Cedec)

Conselho editorial
Adrian Gurza Lavalle (USP)
Alvaro de Vita (USP)
Amélia Cohn (USP)
Brasilio Sallum Jr. (USP)
Celi Regina Pinto (UFRGS)
Celina Souza (UFBA)
Cicero Araujo (USP)
Elide Rugai Bastos (Unicamp)
Elisa Reis (UFRJ)
Gabriel Cohn (USP)
Gonzalo Delamaza (Universidad de Los Lagos)
Horácio Gonzalez (Universidad de Buenos Aires)
John Dunn (University of Cambridge)
José Augusto Lindgren Alves (Ministério das Relações Exteriores)
Leôncio Martins Rodrigues Netto (Unicamp)
Marco Aurélio Garcia (Unicamp)
Marcos Costa Lima (UFPE)
Michel Dobry (Université Paris I-Sorbonne)
Miguel Chaia (PUC-SP)
Nadia Urbinati (Columbia University)
Newton Bignotto (UFMG)
Paulo Eduardo Elias (USP) †
Philip Oxhorn (McGill University)
Philippe Schmitter (European University, Florence)
Renato Lessa (Iuperj)
Rossana Rocha Reis (USP/Cedec)
Sebastião C. Velasco e Cruz (Unicamp)
Sergio Costa (Freie Universität Berlin)
Tullo Vigevani (Unesp)
Victor Manuel Durand Ponte (Universidad Nacional Autónoma de México)
William C. Smith (University of Miami)

Preparação e revisão de texto
Anderson Lima
André Galletti
Dalila Silva
Daniela Perutti
Renata Mourão Macedo
Márcia Cunha

Projeto gráfico e editoração eletrônica
Signorini Produção Gráfica

Secretaria e assinaturas
Aline Menezes, secretária
Fones: 3569.9237, 3871.2966 – r. 23
e-mail: luanova@cedec.org.br
Comentários aos artigos?
Fale com o Editor:
e-mail: luanova@cedec.org.br

O Cedec é um centro de pesquisa e reflexão na área de Ciências Humanas. É uma associação civil, sem fins lucrativos e econômicos, que reúne intelectuais de diferentes posições teóricas e político-partidárias.

Diretoria
Sebastião C. Velasco e Cruz, diretor presidente
Cicero Araujo, diretor vice-presidente
Gabriela Nunes Ferreira, diretora tesoureira
Marcelo Marcos Piva, diretor secretário

Conselho Deliberativo do Cedec
Amélia Cohn, Aylene Bousquat, Brasilio Sallum Jr., Cicero Araujo, Elide Rugai Bastos, Gabriel Cohn, Leôncio Martins Rodrigues Netto, Luiz Eduardo Wanderley, Maria Inês Barreto, Miguel Chaia, Paulo Eduardo Elias †, Reginaldo Moraes, Sebastião C. Velasco e Cruz, Tullo Vigevani

revista
sociologia&antropologia

O MODERNISMO ANTROPOLÓGICO DE EDWARD SAPIR
Entrevista com Richard Handler
José Reginaldo Santos Gonçalves

EDWARD SAPIR: FORMA CULTURAL E EXPERIÊNCIA INDIVIDUAL
José Reginaldo Santos Gonçalves

CULTURA: AUTÊNTICA E ESPÚRIA
Edward Sapir

O QUÊ HÁ DE ESPECIFICAMENTE SOCIOLÓGICO NA TEORIA DO RECONHECIMENTO DE AXEL HONNETH?
Luiz Gustavo da Cunha de Souza

MULTICULTURALISMO, IDENTIDADES DISCURSIVAS E ESPAÇO PÚBLICO
Paula Montero

A SOCIOLOGIA DO TRABALHO NA AMÉRICA LATINA: SEUS TEMAS E PROBLEMAS (RE)VISITADOS
Marcia de Paula Leite

PRÁTICAS, DISCURSOS E ARENAS: NOTAS SOBRE A SOCIOANTROPOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO
Marcelo Sampaio Carneiro

DESEMPENHO INDIVIDUAL E ORGANIZAÇÃO ESCOLAR NA REALIZAÇÃO EDUCACIONAL
Nelson do Valle Silva e Maria Ligia de Oliveira Barbosa

AZEVEDO AMARAL E *O SÉCULO DO CORPORATIVISMO*, DE MICHAEL MANOILESCO, NO BRASIL DE VARGAS
Angela de Castro Gomes

ANGERONA: FATOS E FICÇÕES SOBRE A FAZENDA DE CAFÉ DE CORNELIO SOUCHAY E URSULA LAMBERT EM CUBA
Guenther Roth

MEMÓRIA E UTOPIA NA CENA TEATRAL
Heloisa Pontes e Sergio Miceli

REPUTAÇÕES À BRASILEIRA: O CASO DE GUERREIRO RAMOS
João Marcelo E. Maia

DESENHANDO CIDADES
Karina Kuschnir

RESENHA

MODA E ARTE: MUNDOS DA CULTURA EM CONSTANTE PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO.
Daniela Stocco

VOLUME 02 NÚMERO 04
NOVEMBRO DE 2012
ISSN 2236–7527
ISSN 2238-3875 (ONLINE)

Sociologia & Antropologia
Revista do PPGSA
Programa de Pós-Graduação
em Sociologia e Antropologia/UFRJ
Lgo. do São Francisco de Paula, 1, sala 420
20051–070 Rio de Janeiro RJ
t/fax +55 (21) 2224–8965 ramal 215
revistappgsa@gmail.com
www.revistappgsa.ifcs.ufrj.br

12069-LuaNova87-01_af3a.indd 5 12/7/12 2:06 PM

12069-LuaNova87-01_af3a.indd 6 12/7/12 2:06 PM

APRESENTAÇÃO

O número 87 de *Lua Nova* retorna a uma discussão sempre atual: como, a partir da retomada e revisão de categorias analíticas pelas ciências sociais contemporâneas, a teoria clássica pode iluminar a compreensão acerca da sociedade de nossos dias. Nesse sentido, vários aspectos dessa temática são examinados nos artigos que compõem esta edição.

Indagando sobre o que um leitor contemporâneo pode retirar de uma obra clássica como *As formas elementares da vida religiosa*, o artigo de Renato Ortiz mostra como, ao discutir sobre o sagrado, Émile Durkheim aponta os símbolos que operam na direção da criação e recriação da sociedade. Assim, mostra a atualidade da leitura desse texto para a compreensão do mundo contemporâneo.

Soraya Vargas Cortes e Luciana Leite Lima examinam em seu texto as contribuições da sociologia para a análise de políticas públicas. Os grupos sociais, as normas sociais e as interações entre estrutura social e instituições políticas, recursos teóricos da disciplina, constituem-se em importantes ferramentas na construção de modelos analíticos dirigidos à compreensão dos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

O artigo de Claudia Feres Faria mostra as mudanças pelas quais a teoria deliberativa tem passado. Não são mudanças superficiais, mas de caráter significativo, uma vez que atingem seus pressupostos fundamentais. Nesse processo pode-se reconhecer sua aproximação a abordagens clássicas da teoria democrática. Relacionadas a esta, são avaliados os alcances e limites das novas conceituações.

Colocando-se em posição metodológica muito produtiva analiticamente, Fernando Perlatto e João Marcelo Maia mostram que o termo periferia é antes um conceito heurístico do que portador de conotação apenas territorial. Dessa

12069-LuaNova87-01_af3a.indd 7 12/7/12 2:06 PM

perspectiva, questionam a dicotomia aplicada às expressões sociologia pública e sociologia profissional, decorrentes da formulação de Michael Burawoy. Os autores discutem o conceito "sociologia pública" a partir da trajetória da disciplina no Brasil e mostram que um caso considerado "periférico" pode iluminar a compreensão sobre o tema.

A hipótese que fundamenta o texto de Esteban Iglesias permite uma revisão crítica das análises sobre os movimentos sociais na América Latina. Contrariando as interpretações que apontam relações entre as ações estatais e mobilizações marcadas por cooptação, burocratização e colonização, o artigo mostra outro aspecto da questão. Aponta que, desde o início do terceiro milênio, as iniciativas estatais estariam voltadas à reparação de situações históricas que resultaram em desvantagens sociais e políticas para os componentes desses movimentos.

O artigo de Thiago Aparecido Trindade discute o direito à cidade a partir de dois eixos: de um lado, aborda a perspectiva jurídico-institucional; de outro, situa a questão no debate teórico clássico sobre direito e cidadania. Assim, são mobilizadas tanto a legislação brasileira de 2001 – Estatuto da Cidade – quanto as reflexões de Thomas Marshall e Norberto Bobbio. O autor lembra a necessidade dos estudos contemporâneos voltarem-se à articulação dos dois aspectos.

Analisando os efeitos da Emenda Constitucional n. 29, de 2000 nas decisões dos governadores estaduais em relação aos gastos com saúde, Fátima Beatriz Fortes mostra as razões que levaram esses dirigentes a elevar o percentual da receita aplicado na saúde.

Em que direção a reflexão sobre a democracia no Brasil foi objeto do pensamento político e social brasileiro é o tema do texto de Thais Florencio Aguiar. Das indagações a respeito das possibilidades de constituição de uma civilização brasileira derivam grandes temas da interpretação sobre o país: tradição e ruptura, iberismo e americanismo,

12069-LuaNova87-01_af3a.indd 8 12/7/12 2:06 PM

centralização e descentralização, privado e público, precedência do Estado e autonomia da sociedade.

Os textos aqui publicados foram propostos por seus autores ao comitê de redação da *Lua Nova*, examinados e aprovados por pareceristas externos, a quem agradecemos.

O EDITOR

Apoio:

Ministério da Ciência e Tecnologia
Ministério da Educação

12069-LuaNova87-01_af3a.indd 10 12/7/12 2:06 PM

SUMÁRIO

TEORIA SOCIAL E SOCIEDADE

13 *AS FORMAS ELEMENTARES DA VIDA RELIGIOSA* E AS CIÊNCIAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS
Renato Ortiz

33 A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIOLOGIA PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Soraya Vargas Cortes e Luciana Leite Lima

63 DO IDEAL AO REAL: AS CONSEQUÊNCIAS DAS MUDANÇAS CONCEITUAIS NA TEORIA DELIBERATIVA
Claudia Feres Faria

83 QUAL SOCIOLOGIA PÚBLICA? UMA VISÃO A PARTIR DA PERIFERIA
Fernando Perlatto e João Marcelo Maia

113 DE LA COLONIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL A LAS TENSIONES ENTRE PARTIDOS EN EL GOBIERNO Y MOVIMIENTOS SOCIALES
Esteban Iglesias

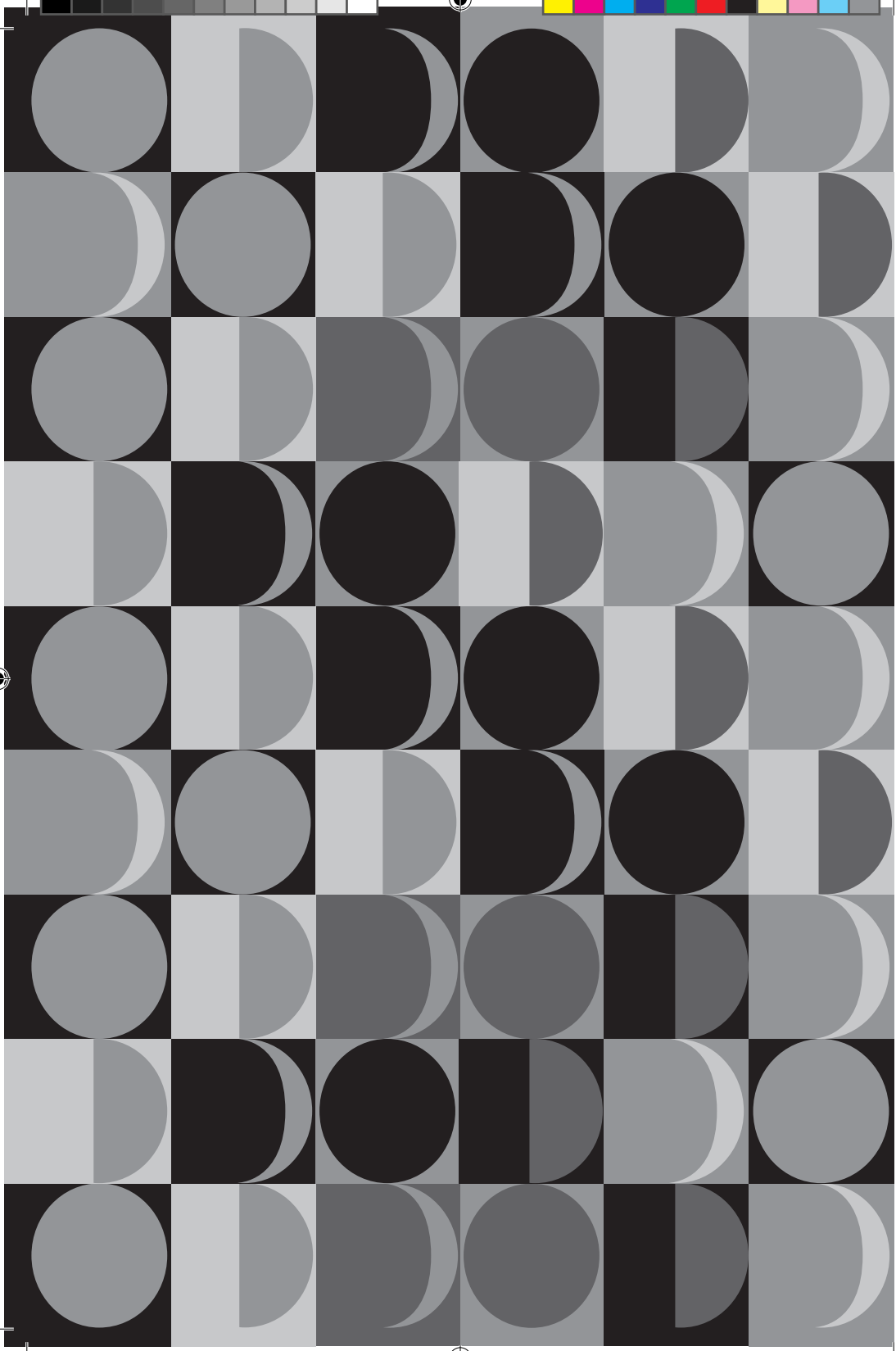
139 DIREITOS E CIDADANIA: REFLEXÕES SOBRE O DIREITO À CIDADE
Thiago Aparecido Trindade

167 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 29 DE 2000 E OS GOVERNOS ESTADUAIS
Fátima Beatriz Fortes

203 TÓPICOS PARA UMA REFLEXÃO DEMOCRÁTICA EM UMA CIVILIZAÇÃO TROPICAL
Thais Florencio de Aguiar

235 RESUMOS/ABSTRACTS

12069-LuaNova87-01_af3a.indd 11 12/7/12 2:06 PM



12069-LuaNova87-02_af3a.indd 12 12/7/12 2:08 PM

AS FORMAS ELEMENTARES DA VIDA RELIGIOSA E AS CIÊNCIAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS*

Renato Ortiz

De que modo abordar a problemática das ciências sociais contemporâneas tendo como referência uma obra específica de Durkheim? Uma alternativa, que iremos descartar, seria encontrar o caminho da influência de Durkheim e de seu livro junto a autores relevantes de nossa tradição intelectual. Dentro dessa perspectiva, teríamos que analisar seus escritos buscando entender em que medida a abordagem durkheimiana contribuiu para a elaboração dos objetos de estudo desses autores. Por exemplo, que lugar ocupa *As formas elementares da vida religiosa* no pensamento de Radcliffe-Brown ou Talcot Parsons e, no caso brasileiro, de alguém como Florestan Fernandes? Porém, como as ciências sociais desenvolveram-se em contextos nacionais, deveríamos considerar outros elementos: a concepção da escola francesa na qual a antropologia e a sociologia faziam parte da mesma totalidade; a perspectiva anglo-saxônica que divi-

* Conferência de abertura do colóquio internacional sobre os cem anos de publicação de *As formas elementares da vida religiosa*, realizado em São Luís, Universidade Federal do Maranhão, em junho de 2012.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 13 12/7/12 2:08 PM

de a herança durkheimiana entre sociólogos e antropólogos. No Brasil, apesar do vínculo inicial com o pensamento oriundo da França (recordo as aulas sobre Durkheim dadas por Roger Bastide na Universidade de São Paulo), predominou uma concepção norte-americana na qual *A divisão do trabalho social*, *As regras do método sociológico* e *O suicídio* tornaram-se prerrogativas dos sociólogos, enquanto os estudos sobre a religião ficaram reservados ao domínio dos antropólogos. Talvez por isso, sendo tardia a institucionalização das ciências sociais brasileiras, a tradução de *As formas elementares* para o português somente veio à luz em 1989, quando em espanhol ela data de muito antes (uma tradução foi publicada na Argentina em 1968).

No entanto, prefiro seguir outra direção e construir meu raciocínio a partir de uma indagação: o que o leitor contemporâneo pode retirar de um livro como *As formas elementares da vida religiosa*[1]? Esta é uma pergunta interessada e, em certa medida, parcial, pois não visa analisar detalhadamente o texto do autor, mas sim privilegiar um olhar retrospectivo imerso no presente. Mas é possível justificá-la. É importante distinguir nas ciências sociais o datado do ultrapassado. Não tenho dúvida de que, em determinados aspectos, nossa compreensão do funcionamento das sociedades humanas avançou. Sabemos hoje muito mais sobre a Grécia Antiga do que nossos antepassados, e também sobre temas como imigração, racismo e etnocentrismo. Entretanto, contrariamente à física ou à biologia, as ciências sociais são fundamentalmente interpretativas e não acumulam informações e conhecimento da mesma maneira que aquelas. "Datado" significa vinculado a determinado contexto, por exemplo: a reflexão sobre a modernidade industrial é datada porque toma como objeto uma configuração social

[1] Foi dentro dessa mesma perspectiva que trabalhei o texto sobre a atualidade do pensamento de Antonio Gramsci. Ver Ortiz (2006a).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 14 12/7/12 2:08 PM

inscrita no espaço – alguns países europeus – e no tempo – o século XIX. Nesse sentido, todo trabalho intelectual é datado, ele dialoga com a contemporaneidade que, ao longo da história, se desfaz. Posto isso, retomar um clássico da sociologia seria um anacronismo? Penso que não. Nossos clássicos são datados, mas a eles não se aplica inteiramente a noção de superação. Pode-se lê-los ou relê-los a partir do presente e sob óticas diferentes, e este é o exercício que me proponho a realizar com *As formas elementares*. Um primeiro aspecto a ser destacado diz respeito à dificuldade do texto. Cabe lembrar que seus interlocutores são, em boa parte, antropólogos britânicos, já que depois da fundação do *L'Année Sociologique*, que privilegiava estudos de caráter antropológico, o vínculo entre o grupo durkheimiano e os ingleses se reforçou. A religião, os ritos, os costumes folclóricos – enfim, a tradição – tornam-se temas importantes para o desenvolvimento do pensamento sociológico na França. Quando Durkheim justifica a mudança de rumo de suas pesquisas (ele se refere ao curso sobre religião dado em 1895), é justamente um autor de língua inglesa que ele retém: Robert Smith[2]. Não se pode esquecer Marcel Mauss, que durante a Primeira Grande Guerra atuou como tradutor junto aos soldados britânicos e fez seu "rito intelectual de passagem" nas universidades inglesas (Fournier, 1994). Porém, os autores que fornecem o material etnográfico a partir do qual Durkheim refletiu são desconhecidos para nós, leitores contemporâneos. Torna-se assim difícil acompanhar o emaranhado dos exemplos utilizados ao longo do livro. O mesmo é possível ser dito em relação ao público britânico ou australiano atual, ele também faz parte de um

[2] Seu testemunho é sugestivo: "Até 1895 não consegui ter uma ideia clara do papel essencial que desempenhava a religião na vida social. Foi neste ano, pela primeira vez, que encontrei a maneira de abordar sociologicamente o estudo da religião. Foi para mim uma revelação. O curso de 1895 supõe uma linha divisória no desenvolvimento de meu pensamento".

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 15 12/7/12 2:08 PM

"nós" que se distanciou do passado. É importante ter em mente que os trabalhos utilizados no livro fazem parte de uma herança "pré-científica" da antropologia britânica. Eles são anteriores aos estudos dos pais fundadores Malinowski ou Radcliffe-Brown. As novas gerações de antropólogos, a não ser quando voltadas para a história das ideias, tem pouca ou nenhuma familiaridade com esses escritos. Outro aspecto diz respeito ao objeto de estudo, a saber, os aborígenes australianos: eles já não mais existem no contexto trabalhado pela etnografia da época. Seus rituais, hábitos, mitos, modos tecnológicos, transformaram-se radicalmente. Esses grupos étnicos tampouco desfrutam do estatuto que lhes era conferido no final do século XIX, quando eram vistos como representantes dos "primitivos", momento que a observação participante os considerava informantes privilegiados do passado longínquo da humanidade. Hoje, eles podem ser considerados atores políticos dinâmicos, participativos, que leem os antropólogos, inclusive para os contestarem.

Mas qual é o lugar de *As formas elementares* entre os escritos de Durkheim? Um ponto sublinhado por diversos autores refere-se à mudança de rumo do pensamento do autor[3]. Em seus primeiros escritos, ele procurava compreender os fenômenos sociais a partir da base morfológica da sociedade, o que explica seu interesse pelas noções de volume e densidade. Por exemplo, em *A divisão do trabalho social*, ele afirma que a divisão do trabalho varia com relação direta à densidade e ao volume das sociedades. Esta é uma abordagem que já se encontra na sua tese escrita em latim sobre a contribuição de Montesquieu para as ciências sociais (Durkheim, 1966). A leitura que ele faz de *O espírito das leis* é a de que Montesquieu não teria simplesmente considerado as diversas formas de organização política de acordo com as diferentes sociedades, ele teria "deduzido" tais formas de orga-

[3] Um texto um tanto esquecido que aborda esse aspecto é Gurvitch (1950).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 16 12/7/12 2:08 PM

nização da morfologia dessas sociedades. Assim, a república seria uma característica das cidades pequenas, com uma densidade populacional média; enquanto que o governo despótico seria específico às sociedades cuja população está espalhada por um vasto território geográfico (por exemplo, os impérios). A forma de governo, vinculada à densidade populacional de um determinado lugar, seria uma variável da base morfológica de cada sociedade. Esta é a concepção que norteia o estudo sobre a divisão do trabalho e, em função dela, Durkheim critica a perspectiva de Foustel de Coulanges sobre a relação entre religião e sociedade. Para ele, seu antigo professor e autor de *A cidade antiga* teria se equivocado ao dizer que a organização e a constituição da família primitiva teria por base a religião. Seria justamente o contrário, Foustel de Coulanges teria tomado a causa pelo efeito. Isto é, fez a sociedade derivar da religião quando deveríamos considerar o inverso, as formas sociais antecederiam e influenciariam diretamente os modos religiosos. Em *As formas elementares*, esse ponto de vista será reformulado. Tem-se agora a primazia da consciência coletiva sobre a morfologia social. Por isso ele dirá: "a consciência coletiva é muito mais que um epifenômeno da base morfológica" (Durkheim, 1968, p. 695). Durkheim passa, assim, a se interessar pelo domínio da "superestrutura", ou seja, dos símbolos, tema que destacarei em seguida. Outra dimensão da obra durkheimiana refere-se às noções de consciência coletiva, solidariedade mecânica e orgânica. Em *A divisão do trabalho social*, a consciência coletiva encontrava-se associada à ideia de solidariedade mecânica, sendo um vínculo específico das sociedades "primitivas", nas quais a individualidade de seus integrantes tenderia a zero. O todo social mecanicamente se reproduziria no comportamento das pessoas. Com a progressão histórica e o advento, nas sociedades complexas, de outro tipo de dinâmica social, que privilegia a solidariedade orgânica, a consciência coletiva tenderia a

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 17 12/7/12 2:08 PM

desaparecer. Já em *O suicídio*, essa concepção sofre algumas mudanças, pois o suicídio egoísta pressupõe justamente o afastamento do indivíduo da consciência coletiva que uniria os membros de um grupo determinado. Um exemplo: se os católicos se suicidam menos do que os protestantes, isso se dá porque o grau de coesão daquele grupo é maior e entre os protestantes a individuação da relação entre deus e o homem levaria a um enfraquecimento dos vínculos coletivos. No caso de *As formas elementares*, a noção se precisa abarcando a própria ideia de religião. Nesse sentido, não existiria mais a oposição entre mecânico e orgânico (Durkheim abandona a ideia de solidariedade mecânica): as sociedades indígenas surgem na sua complexidade e o estudo dos universos religiosos serviria de parâmetro para a compreensão do vínculo social nas sociedades modernas.

Por fim, é importante recordar certos pontos críticos da obra de Durkheim que diversos intérpretes também sublinharam. Alguns deles são de cunho etnográfico e dizem respeito à base empírica do material utilizado, o qual correspondia, como apontei no início, ao conhecimento acumulado na época a uma fase ainda preliminar da disciplina antropologia. As pesquisas anteriores irão rever e muitas vezes invalidar diversos argumentos apresentados nos trabalhos desses precursores do pensamento antropológico. O próprio objeto escolhido por Durkheim, o totemismo, é colocado em causa, por ser considerado um tipo de organização atípica e que dificilmente poderia servir de base para a generalização de suas conclusões. Na verdade, a ideia de que o totemismo constituiria um sistema, como pensava Frazer, cai por terra; cada vez mais se percebe que por trás dessa denominação comum existia um conjunto de fenômenos distintos. Lévi-Strauss (1974) dirá que nos encontrávamos diante da história de uma ilusão que pouco a pouco se desfaz. Restam ainda os problemas de natureza teórica. A busca pelo nascimento da religião é um deles, esta é uma obsessão

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 18 12/7/12 2:08 PM

do século XIX quando a questão das origens do homem dominava ainda o pensamento sociológico. Durkheim "des--constrói" de maneira inteligente as premissas do animismo de Tylor ao recusar buscar a origem da religião na confusão mental inicial entre o estado de vigília e o sonho. Essa perspectiva nos levaria a pensar que os universos religiosos derivariam de simples alucinações. A desconfiança durkheimiana da interpretação do naturismo de Max Müller é também sugestiva (nos primeiros capítulos do livro faz--se uma revisão crítica das principais teorias a respeito da origem da religião). No entanto, Durkheim cai na mesma armadilha dos autores que comenta, ao encontrar a causa da religião na efervescência dos fenômenos da multidão. Os dados etnográficos indicavam que a vida dos povos australianos passava alternativamente por duas fases distintas: num primeiro momento, a população indígena encontrava--se dispersa sobre um vasto território e dedicava-se a atividades corriqueiras como a coleta de grãos, a pesca e a caça; no outro, excepcional, os clãs agrupavam-se numa multidão de indivíduos na qual vivia-se um período de intensa efervescência coletiva. Durkheim associa esses dois estágios à dicotomia profano/sagrado, mas dá um passo além ao dizer: "[...] é nesse meio social efervescente e desta própria efervescência que parece ter nascido a ideia religiosa" (1968, p. 313). Tese que se alicerça numa inversão lógica. Afinal, se os grupos australianos reuniam-se excepcionalmente para celebrar seus ritos coletivos, isso se dava por que a religião devia previamente existir, ela seria a "causa" da efervescência e não o efeito (para utilizarmos um jargão do século XIX). Outro problema vincula-se à noção de religião elementar. Durkheim utiliza o termo primitivo num duplo sentido, o de selvagem (reforçando o etnocentrismo europeu) e o de primeiro (os povos que teriam antecedido a todos os outros na escala evolutiva dos homens). Para o autor, a religião dos australianos seria a mais simples possível, ou seja,

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 19 12/7/12 2:08 PM

a mais fácil de se entender sociologicamente e que conteria o "elemento" estrutural anterior a toda religião. As formas elementares da vida religiosa expressariam assim o universal inerente a qualquer tipo de fenômeno religioso. Pode-se, então, entender o argumento utilizado pelo autor: "uma lei que foi demonstrada por uma experiência benfeita é válida universalmente". Ao decompor a existência de uma fase elementar da vida religiosa teríamos, em princípio, descoberto a chave de entendimento de todas as expressões religiosas, independentemente de suas formas históricas (o que é uma ilusão). Pressupõe-se dessa maneira que as ciências sociais teriam a capacidade de descobrir leis universais e não históricas dos arranjos sociais, o que entra em contradição com as lições de *As regras do método sociológico*, quando Durkheim nos dizia que o método comparativo era o único recurso teórico disponível para o sociólogo fazer generalizações.

Quais seriam os pontos do livro que desafiam a imaginação sociológica do leitor contemporâneo? Eu diria, antes de tudo, a importância da dimensão simbólica. Ela pode ser apreendida por meio da noção de sagrado que Durkheim desenvolve em alguns artigos publicados em *L'Année Sociologique* (por exemplo: "Nature et fonction du sacré") e que se precisa em *As formas elementares*. Parto de uma afirmação preliminar: o sagrado é algo que se acrescenta, se sobrepõe ao real; trata-se de uma realidade de segunda ordem. Uma interpretação possível é considerá-lo dentro de uma perspectiva restrita aos universos religiosos, ou seja, a oposição sagrado e profano nos remeteria exclusivamente ao tema da religião, como é o caso do totem. Durkheim dirá: ele é um nome, isto é, um artifício de denominação das coisas que nos cercam. Cada clã define um grupo social por meio de um nome específico como sol, lua, estrela, trovão etc. Ele é também um emblema, um ícone que se materializa e permite a identificação das pessoas a um mesmo segmento social ("o totem é o emblema

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 20 12/7/12 2:08 PM

da tribo"). Assim o clã e, no interior dele, cada família, adota um animal ou um vegetal como brasão totêmico, mas suas propriedades não se resumem a isso: o totem é sagrado; a ele associam-se qualidades inexistentes nos objetos profanos. Por isso ele deve ser isolado das coisas comuns, ser piedosamente conservado em lugares especiais, exprimindo um estado excepcional da dimensão social. Para Durkheim, o sagrado e o profano são duas qualidades opostas, heterogêneas e constituem uma dicotomia mais profunda do que a separação entre o bem e o mal, espécies contrárias do mesmo gênero: o sagrado possui uma natureza inteiramente distinta do profano, como se fossem construídos de matérias incompatíveis. Daí a necessidade de conservá-lo ao abrigo da vida ordinária. Trata-se de dois mundos incongruentes, aptos, porém, a se comunicarem entre si. Os ritos empreendidos cuidadosamente pelos especialistas teriam a função de mediar a aproximação desses polos antagônicos. No entanto, os objetos nos quais o sagrado se incrusta são banais, um animal, um vegetal, um pedaço de madeira. Ele tem, portanto, a capacidade de se "sobrepor ao profano" ao lhe conferir um valor antes desconhecido. As coisas triviais sofrem um processo de transmutação simbólica e adquirem outra essência. Uma pedra, um rio, uma árvore, um animal deixam de ser parte integrante do ambiente físico e social para se constituírem em objetos marcados pela sua potência, que lhes acrescenta um grau diferenciado de significado.

Entretanto, essa discussão não se confina à temática da religião, e o próprio autor chama a atenção para isso. Na conclusão de seu livro, ele faz uma série de digressões sobre a problemática do simbólico, evidenciando seu interesse pela faculdade de idealização que todo ser humano possui ao ser capaz de "substituir ao mundo da realidade um mundo diferente no qual ele se transporta pelo pensamento". Perguntando-se sobre a natureza dessa faculdade, ele

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 21 12/7/12 2:08 PM

responde: "A explicação que propusemos sobre a religião tem precisamente esta vantagem de dar uma resposta a esta pergunta. Pois o que define o sagrado é que ele se acrescenta ao real. Uma sociedade não pode criar ou se recriar sem ao mesmo tempo criar um ideal. Essa criação não é para ela um ato suregatório, por meio do qual ela se completaria uma vez formada; este é um ato através do qual ela se refaz periodicamente" (1968, pp. 602-3). A passagem merece alguns comentários, sobretudo, para evitar mal-entendidos. O termo ideal não é empregado no sentido de perfeição, de excelência, tampouco se associa a idealismo ou a ideário, conjunto de ideias de uma doutrina. Ele nomeia uma virtude específica do ser humano: a capacidade de simbolização. A religião ensina a Durkheim que o sagrado esconde um mecanismo inerente a toda atividade humana. "Sobrepor-se ao real" significa que não podemos apreendê-lo sem que algo seja "acrescentado" à materialidade do próprio real. A vida social inexiste sem o mecanismo da representação simbólica, essa "realidade de segunda ordem" é constitutiva do que denominamos sociedade. O raciocínio apresentado é semelhante ao dos linguistas quando abordam a língua como uma faculdade do ser humano. Para Saussure, por exemplo, o signo tem dupla dimensão: o significante, sua materialidade, e o significado, aquilo ao que ele remete. A realidade somente pode ser percebida por meio dessa dupla articulação entre a materialidade e a representação que dela fazemos. Desse modo, não nos encontramos nunca diante de um objeto primeiro, a experiência inicial é sempre mediada pelo signo. Durkheim dirá que esse labor de significação constitui um "primeiro fundo de representações" relativamente autônomas; elas irão em seguida se "atrair", se "repelir" e, enfim, formar "sínteses de todas as espécies", constituindo a consciência coletiva na qual se inserem as pessoas (cf. Durkheim, 1951). Se as representações simbólicas não se confinam ao domínio da religião, sendo cons-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 22 12/7/12 2:08 PM

titutivas da vida em sociedade, o espaço da cultura passa a ter um papel crucial na articulação e na compreensão das relações sociais. Curiosamente, foi este o motivo de várias críticas, pertinentes, na época, em relação à escola francesa de sociologia. Ao privilegiar a esfera do simbólico, ela teria deixado de lado outras dimensões da sociedade: Estado, partidos políticos, classes sociais (mesmo um autor como Halbwachs, uma exceção entre os durkheimianos, que se ocupa da temática das classes, tem interesse limitado pela ideia de conflito). Assim, a problemática do poder encontraria pouco espaço para se manifestar (embora um autor como Georges Balandier (1969) perceba que a análise do sagrado nas sociedades indígenas seja "uma das dimensões do campo político"). Isso é válido inclusive para o tema da religião. Enquanto Weber toma como um dos eixos principais de suas análises a dominação (a Igreja é uma empresa de salvação das almas), nos escritos durkheimianos, sublinha-se o elemento da coesão social, a religião como sistema solidário de práticas e crenças. Entretanto, para o leitor contemporâneo, diante do conjunto de transformações ocorridas ao longo do século XX, o domínio da cultura toma outra configuração. A questão do poder, que não mais se identifica exclusivamente com a política, passa em grande medida ao largo das instituições tradicionais que a abrigavam: partido, sindicato, Estado. Dito de outra maneira, ela se inscreve na cultura (reconhecimento, identidades, direitos culturais, etnicidade, questões de gênero etc.). Nesse sentido, a releitura de um texto como *As formas elementares* é sugestiva, pois nos permite trabalhar o domínio do simbólico articulando-o às hierarquias e às relações de poder.

Durkheim (1968) também nos remete ao problema das classificações do pensamento – que já aparecera em Durkheim e Mauss (1903) e que Herz (1970) desdobrará – o qual é trabalhado ao longo de todo o livro. A crítica contida nessa obra é a de que as categorias do conhecimento

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 23 12/7/12 2:08 PM

são sociais e não inatas, universais, contrariamente ao que imaginava Kant. Cada sociedade secretaria formas distintas de apreensão do mundo. Para ser mais preciso, elas não seriam apenas diferentes em suas concepções de mundo (seus conteúdos), cada universo simbólico se organizaria por meio de categorias de pensamento específicas. Por exemplo, a noção de espaço: longe de ser um traço universal do "espírito humano", ela adquire uma feição particular em cada sociedade. Lançam-se assim as bases de uma sociologia do conhecimento, o que torna plausível falarmos do conceito de espaço dos aborígenes australianos, dos gregos antigos ou das pessoas na Idade Média europeia. Mas as categorias de pensamento, ao recortarem a realidade, introduzem no âmbito do social dois outros princípios: diferenciação e hierarquização. Por exemplo, Durkheim e Mauss mostram como os Zuñis (do norte do México) organizam espacialmente seu mundo: ao Norte, associam o vento, o inverno, o pelicano, o carvalho verde e amarelo, a força e a guerra; ao Oeste, a água, a primavera, o urso, o azul, a paz e a caça (Durkheim e Mauss, 1969). Cada ponto cardinal congrega elementos da natureza, animais, coisas e funções sociais: agricultura, magia, religião e guerra. O universo natural e humano torna-se inteligível por meio dessas categorias: Norte, Sul, Leste, Oeste, zênite e nadir. Elas estabelecem um padrão de diferenciação capaz de agrupar as qualidades sociais e individuais em classes diferentes. Mas Durkheim acrescenta: a oposição entre sagrado e profano não apenas distingue as coisas entre si, mas o que se encontra classificado ao lado do sagrado possui um valor superior ao que se associa ao profano. Nesse sentido, direita e esquerda não seriam simplesmente classificações espaciais, elas encerrariam uma escala de valores. A direita nos remete às noções de ordem, alto, centro, masculino, correção; a esquerda, à desordem, baixo, margem, feminino, desvio. Assim, quando algumas sociedades classificam a família e a aldeia como

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 24 12/7/12 2:08 PM

pertencentes ao polo da ordem, do masculino, elas também sugerem que outras dimensões como o imoral, o estrangeiro e o feminino, sejam atributos do polo da desordem. As categorias de classificação antecedem assim os conteúdos do pensamento, elas constituem as formas por meio das quais eles são ordenados e hierarquizados. Vários trabalhos em antropologia irão explorar essa dimensão inaugurada pela escola francesa e talvez um dos mais expressivos seja *O pensamento selvagem*, de Lévi-Strauss. No entanto, elas não se limitam ao estudo das sociedades ditas tradicionais. Pierre Bourdieu, por exemplo, procura desenvolvê-la em relação às práticas sociais e culturais. *A distinção* trabalha justamente este aspecto: como as classificações reforçam a conivência entre as pessoas, reproduzindo relações de poder inscritas na sociedade como um todo. Existiria assim uma disputa simbólica em torno dessas categorias, pois se trata de entender "quem" possui a capacidade de defini-las como legítimas: distinguir "arte" de "não arte", "verdadeiro" de "falso" etc.:

> A *discretio* classificatória fixa, da mesma forma que o direito, um estado de relação de forças que ela visa eternizar pela explicação e pela codificação. O princípio de divisão lógica e política do sistema de classificação somente possui existência e eficácia porque ele reproduz, de forma transfigurada, a lógica simbólica dos desníveis diferenciais (Bourdieu, 1979, p. 559).

Nesse sentido, as reflexões de Durkheim são um ponto de partida interessante para compreendermos, inclusive, algumas questões da contemporaneidade. Retiro um exemplo de minhas próprias pesquisas (Ortiz, 2006b). Para considerar alguns aspectos da problemática da mundialização da cultura, constituí um corpo de textos escritos por homens de negócios, administradores de empresa, escritores de *best*

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 25 12/7/12 2:08 PM

sellers, artigos de revistas como a *Harvard Business Review*, com o objetivo de ter disponível um material empírico específico e analisar um discurso que "populariza" a temática da globalização. Minha intenção era captar como se estruturava o que denominei de senso comum planetário. Apesar da variedade dos conteúdos dos textos, assim como das perspectivas analíticas, foi possível agrupar os argumentos dos autores em dois eixos: um temporal, outro formado por pares de oposição (as classificações que nos interessam). No eixo temporal, repousa um pressuposto: o mundo global seria inteiramente distinto do mundo pré-global. Existiria uma ruptura histórica entre diferentes "eras" (postulado encontrado também na literatura pós-moderna). Já os pares de oposição formam os subentendidos estruturantes do pensamento. Centralização/descentralização, padronização/segmentação, homogeneidade/heterogeneidade, enrijecimento/flexibilidade. Essas antinomias podem ser articuladas entre si, sem que estejam num primeiro momento relacionadas ao eixo temporal. Isso permite construir um conjunto de afirmações do tipo: "a padronização requer um tipo de organização centralizadora"; "a flexibilidade das novas tecnologias favorece a descentralização"; "o mundo industrial era homogêneo e enrijecido". O conteúdo de cada uma dessas frases articula os elementos das antinomias anteriores: padronização e centralização, flexibilidade e descentralização, homogeneidade e enrijecimento. Mas esses pares de oposição podem ainda, articulando-se agora ao eixo temporal, associarem-se a outros: totalitarismo/democracia, massa/indivíduo, coerção/liberdade, material/imaterial. Isso amplia o arco de formação de sentenças: "o totalitarismo da era industrial fundamentava-se na existência de um único padrão para todos"; "a descentralização do mercado promove a liberdade individual"; "o fim da cultura de massa implica a desmaterialização dos bens culturais"; "numa economia flexível não existem mais bens

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 26 12/7/12 2:08 PM

tangíveis"; "o computador, instrumento de uma era flexível, é mais democrático e plural do que a televisão". Não me importa discutir o conteúdo de cada uma dessas frases (há muito de ideológico nelas). O relevante é compreender que os termos centralização, padronização, sociedade de massa, totalitarismo pertenceriam a uma fase ultrapassada do mundo pré-global; que as qualidades positivas, descentralização, flexibilidade, imaterialidade, liberdade de escolha, seriam imanentes ao momento posterior de globalização. A legitimidade das sentenças se instaura quando as categorias de classificação do pensamento se naturalizam, quando são aceitas acriticamente. Elas são convincentes não apenas pelo que enunciam de modo explícito, mas, sobretudo, por que as categorias "invisíveis" que estruturam o discurso são tacitamente compartilhadas pelos membros da mesma comunidade discursiva.

Sublinho ainda um último aspecto relativo à minha leitura interessada: o tema da tradição. Durkheim tem sido considerado por alguns intérpretes um pensador conservador. Na América Latina, particularmente nos anos de 1960, esse tipo de visão generalizou-se entre os autores marxistas e os sociólogos voltados para a problemática da modernização e da mudança social. Creio que o livro de Robert Nisbet *The sociological tradition*, publicado em 1966 e traduzido para o espanhol em 1969, contribuiu em muito para isso[4]. Ele não hesita em rotular Durkheim como um representante do conservadorismo político e social. Pode-se evidentemente questionar seu ponto de vista lembrando que esta não é a imagem de que a escola durkheimiana desfruta entre os franceses. Durkheim é um intelectual profundamente vinculado à III República, forma de governo que substitui a tradição conservadora que imperava

[4] O título em espanhol do livro de Nisbet é *La formación del pensamiento sociológico* [A formação do pensamento sociológico].

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 27 12/7/12 2:08 PM

na França desde a derrota de Napoleão em 1815. Vários membros de sua equipe de trabalho partilhavam um ideário de esquerda, Mauss e Halbwachs eram, respectivamente, socialista e comunista ativos. São inúmeros os textos que demonstram como o nascimento das ciências sociais francesas encontra-se intimamente articulado às transformações do final do século XIX, em especial à emergência da universidade moderna e à defesa do ensino laico (Weiz, 1979). Inclusive, o engajamento de Durkheim nas questões políticas de sua época será tema de controvérsias posteriores, mas sem lhe atribuir uma dimensão conservadora. Durkheim é criticado na primeira metade do século XX porque personagens como Sartre ou Paul Nizan o consideram um "intelectual orgânico" da III República, uma manifestação da consciência burguesa. No entanto, não me interessa tanto questionar a afirmação anterior, este não é o foco de minha argumentação. Importa compreender os motivos que levaram Nisbet a tal conclusão. Essa leitura de Durkheim é a de um liberal norte-americano. Ele considera que a ênfase no individualismo do século XVIII, que se insurgiu contra o passado medieval, cede lugar no XIX a uma rebelião contra esse próprio individualismo. O conservadorismo consistiria numa perspectiva anti-iluminista e na valorização da tradição e da ordem. Nisbet argumenta ainda que, muitas vezes, alguns autores partilhavam, no campo da política e da economia, alguns elementos do ideário liberal, no entanto, estes vinham marcados por um "conservadorismo conceitual". No século XIX, os liberais mantiveram a convicção, herdada do Iluminismo, de que o progresso residia na emancipação da mente e do espírito humanos. Durkheim se afasta dessa ideia progressista e progressiva da história, colocando-se no lado oposto ao de Marx ou de Condorcet; sua preocupação excessiva com os laços sociais (religião e memória) e comunitários, solidariedade mecânica ou orgânica, o deixaria à margem

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 28 12/7/12 2:08 PM

das correntes intelectuais que privilegiavam a mudança, a utopia ou a revolução diante da preservação do passado. Por isso, ele é visto como alguém que cultiva certo pessimismo em relação ao progresso material e social inaugurado pela revolução industrial. De fato, Durkheim desconfia da noção de progresso e, se nos primeiros escritos, ele ainda a considera relevante, ao analisar a progressão da divisão do trabalho, seu interesse pelas sociedades ágrafas o distanciará cada vez mais das premissas dessa noção. Contudo, ao situarmos sua obra em nossa contemporaneidade, salta aos olhos o fato de ser justamente esse elemento de crítica que se torna problemático. Para nós, houve um declínio da ideologia do progresso, ela já não é mais, para falarmos como Lyotard, um "grande relato". É sempre possível aplicá-la ao domínio da técnica, quando se considera o desempenho de determinado aparato diante de outros julgados ultrapassados, mas ela não mais possui a capacidade de articular as diversas dimensões da vida social: arte, sociedade, economia, moral, ética. O progresso econômico e tecnológico não caminha em paralelo ao desenvolvimento da justiça, da moral ou da política. A flecha do tempo se quebrou, é impossível ordenar as sociedades e os povos num contínuo temporal homogêneo. Isso significa que a oposição tradicional/moderno, constitutiva do pensamento sociológico, possui hoje pouca eficácia epistemológica, ou seja, poder de convencimento. Esses termos, antes antagônicos, podem se combinar de diversas maneiras e, o que é mais importante, eles deixam de existir no singular para se manifestarem no plural: fala-se em modernidades-múltiplas e tradições. Dentro desse contexto, o tema da tradição é inteiramente resignificado, ressurgindo no debate contemporâneo associado à problemática da diversidade, das identidades e das questões étnicas. A releitura de um clássico que a ele confere um lugar de destaque é interessante, ela nos permite apreender o presente, em certa medida, devo sublinhar,

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 29 12/7/12 2:08 PM

com outros olhos. Mas é possível dizer mais. A tradição não é simplesmente o testemunho do passado, algo que persiste, ou uma sobrevivência; ela é também representação. Este é o caso de algumas comunidades indígenas ou grupos populares (quilombolas, entre outros), que na construção de suas identidades apreendem e reinventam o passado, na qual o presente atua, como filtro de uma memória coletiva apagada pelo tempo. Um exemplo sugestivo é a categoria de "povos originários", que passa a dominar a esfera pública e a política nacional num país como a Bolívia. À primeira vista, poderíamos dizer que se trata das populações que viviam na América Latina antes da colonização espanhola. Mas o termo não é sinônimo de nativo ou de aborígene; "povos originários" constitui uma expressão trabalhada pelos intelectuais orgânicos indígenas na qual a trajetória subalterna de um grupo social manifesta-se no interior da história boliviana. Ela denota um conjunto de indivíduos que se autoidentifica e se legitima na cena pública em contraposição a outros interesses políticos e ideológicos. A tradição é, dessa forma, "preservada" e "deformada". Sua preservação nos remete à materialidade dos fatos: o idioma quéchua ou aimará, os costumes, vestimentas, formas de cultivar a terra etc. Mas eles não são em si suficientes, é necessário que o trabalho simbólico os reinterprete conferindo-lhes uma consistência que não possuíam antes. Dito em termos durkheimianos: a tradição é simultaneamente fato social e representação.

Renato Ortiz
é professor titular do departamento de sociologia do IFCH/Unicamp.

Referências bibliográficas

BALANDIER, G. 1969. *Antropologia política*. São Paulo: Difel/Edusp.
BOURDIEU, P. 1979. *La distinction*. Paris: Minuit.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 30 12/7/12 2:08 PM

DURKHEIM, E. 1951. "Répresentations individuelles et représentations collectives". In: *Sociologie et philosophie*. Paris: PUF.

_____. 1966. *Montesquieu et Rousseau:* précurseurs de la sociologie. Paris: Macel Rivière.

_____. 1968. *Les formes élémentaires de la vie religieuse*. Paris: PUF.

_____; MAUSS, M. 1903. "De quelques formes primitives de classification: contribuition à l'étude des représentations collectives". *L'Année Sociologique (1901-1902*), n.6, pp.1-72.

FOURNIER, M. 1994. *Marcel Mauss*. Paris: Fayard.

GURVITCH, G. 1950. "La sociologie en profondeur". In: *La vocation actuelle de la sociologie*. Paris: PUF.

HERTZ, R. 1970. "La prééminence de la main droite: étude sur la polarité religieuse". In: *Sociologie religieuse et folklore*. Paris: PUF.

LÉVI-STRAUSS, C. 1974. *Le totemisme aujourd'hui*. Paris: PUF.

NISBET, R. 1966. *The sociological tradition*. New York: Basic Books.

ORTIZ, R. 2006a. "Notas sobre Gramsci e as ciências sociais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.21, n.62, pp.95-103.

_____. 2006b. "O senso comum planetário". In: *Mundialização:* saberes e crenças. São Paulo: Brasiliense.

WEIZ, G. 1979. "L'idéologie républicaine et les sciences sociales". *Revue Française de Sociologie*, v.XX, n.1, pp.83-112.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 31 12/7/12 2:08 PM

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 32 12/7/12 2:08 PM

A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIOLOGIA PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Soraya Vargas Cortes
Luciana Leite Lima

Políticas públicas são "o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e analisar essa ação" (Souza, 2006, p. 26). O governo que age não pode ser tratado pelo analista como uma organização monolítica e apartada da sociedade, pois esta não apenas o influencia e o legitima, como também é, em grande parte, modelada e transformada pelas políticas governamentais (Pierson, 1993). A complexidade envolvida nas relações entre Estado e sociedade é uma das razões pelas quais as políticas públicas são intrinsecamente interdisciplinares. Essa afirmação se aplica tanto à disciplina acadêmica que estuda as práticas sociais presentes nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas, quanto às práticas ou ações de atores e decisores políticos. Além dessa ambiguidade de se referir a abordagens analíticas e a práticas sociais, a análise de políticas públicas está impregnada por uma ambivalência implícita: ela é, ao mesmo tempo, uma disciplina específica, com objeto próprio cuja definição tem motivado intensos debates (Souza, 2006), e um campo claramente interdisciplinar, com fronteiras disciplinares porosas, espe-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 33 12/7/12 2:08 PM

cialmente entre as ciências sociais básicas e aplicadas que oferecem os fundamentos teóricos e metodológicos desse campo de conhecimento.

A natureza interdisciplinar desse campo produziu, em diferentes países, padrões diversos de institucionalização. Nos Estados Unidos, a análise de políticas públicas surgiu nos anos de 1950 e constituiu a ação dos governos como seu objeto primordial de estudos (Souza, 2006). Como área de conhecimento institucionalizou-se como uma disciplina próxima à ciência política. Na Grã-Bretanha, também a partir dos anos de 1950, a administração social organizou-se como uma espécie de arcabouço instrumental prático aplicado à gestão do Estado de bem-estar social. A partir da década de 1970, as políticas sociais (*social policy*) institucionalizaram-se como uma disciplina específica, cujo foco analítico é a investigação da produção, desenvolvimento e produção das políticas (Alcock, 2003). Fruto da crítica ao administrativismo ingênuo do passado, essa disciplina instituiu-se como uma área de conhecimento acadêmico com ambições analíticas e com referencial teórico principalmente assentado na sociologia e nas teorias do Estado (Pinker, 1989). Portanto, o campo das políticas públicas não é "essencialmente" mais próximo a uma ou outra área das ciências sociais. Trajetórias históricas particulares, em ambientes acadêmicos e políticos nacionalmente diferentes, conformaram diversas institucionalidades e padrões de proximidade com outras disciplinas acadêmicas.

No Brasil, até o final dos anos de 1990, o campo das políticas públicas era apropriadamente descrito como de institucionalização bastante incipiente, marcado por uma fragmentação organizacional e temática e pela "prevalência de burocracias públicas na produção de análises sobre políticas" (Melo, 1999, p. 66). Passada pouco mais de uma década, essa apreciação não parece mais retratar a realidade da área (Faria, 2011).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 34 12/7/12 2:08 PM

Nos últimos anos, o campo das políticas públicas se expandiu de forma significativa. A mudança foi impulsionada, entre outras razões, pela crescente importância que a questão da promoção do desenvolvimento conjugado a políticas sociais passou a ocupar na agenda governamental (Draibe e Riesco, 2009). Houve também expressivo aumento dos empregos na administração pública ou em organizações não governamentais e privadas[1], especialmente naquelas envolvidas na provisão de serviços sociais. Em paralelo, observou-se a expansão acelerada da formação graduada e pós-graduada na área de políticas públicas (Faria, 2011).

Aquilo que Faria (2011) denominou como um verdadeiro *boom* das políticas públicas no Brasil a partir dos anos 2000, tem se processado com a participação de diversas disciplinas correlatas. A classificação de áreas do conhecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) considera as políticas públicas como uma subárea da ciência política. De fato, sua institucionalização processa-se predominantemente junto dessa disciplina, haja vista a crescente estruturação da área temática "Estado e políticas públicas" na Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Porém, o seu caráter interdisciplinar manifesta-se na dispersão dos cursos de políticas e de gestão públicas nas diversas áreas de avaliação da Capes (2011) e nos diferentes departamentos de instituições de ensino superior e de pesquisa envolvidos com a temática. Mais relevante ainda, os objetos de investigação do campo

[1] Em 1992, 4,5% das pessoas ocupadas, com dez anos ou mais de idade, estavam empregadas no setor público, enquanto, em 2007, o percentual subiu para 8,6% (IBGE, 2008). No entanto, há muito mais pessoas ocupadas em atividades relacionadas à provisão de serviços ou bens públicos, uma vez que grande parte dessa provisão é realizada por organizações da sociedade civil e de mercado. Os postos de trabalho do grupamento "educação, saúde, serviços sociais, administração pública, defesa e seguridade social", utilizado pelo IBGE (2010), representavam 21,5% do total de pessoal ocupado, em 2007, no Brasil. O grupamento, que estava entre os que apresentavam os maiores níveis de rendimento, teve um aumento de 2,7% nos postos de trabalho entre 2005 e 2006.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 35 12/7/12 2:08 PM

requerem recursos teóricos e metodológicos variados, procedentes de várias tradições disciplinares. Ao tratar fundamentalmente da ação dos governos, os pesquisadores pressupõem que essa ação – e o que a provoca – transborde os limites estatais ou a esfera da política. Assim, o foco dos estudos recai sobre um dos temas de pesquisa mais caros à sociologia política: as relações entre Estado e sociedade. No entanto, a contribuição da sociologia para o campo das políticas públicas é ainda mais ampla.

Ao prosseguir na reflexão sobre o tema iniciada em outra publicação (Cortes, s.d.), o artigo busca aprofundar a compreensão sobre como a sociologia auxilia a análise de políticas públicas. São vários os caminhos analíticos que poderiam ser seguidos, dada a diversidade de perspectivas teóricas e epistemológicas encontradas na sociologia contemporânea. Optamos por focalizar as relações entre Estado e sociedade, principalmente enfatizando atores, processos e estruturas que se localizam principalmente na dimensão societal desse binômio.

O artigo está dividido em três seções. A primeira trata da contribuição da disciplina para a compreensão do papel dos grupos sociais. A segunda aborda os imperativos cognitivos e normativos e a influência destes na formação e implementação de políticas públicas. A terceira examina como o debate sociológico sobre estruturas e instituições sociais pode auxiliar na análise de políticas. Embora possam ser separados analiticamente, os três conjuntos de respostas à indagação sobre a contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas estão profundamente relacionados, como será visto a seguir.

Os grupos sociais: identidades e atores

Porque explora as bases sociais de processos políticos e da relação entre Estado e sociedade, a contribuição da sociologia é bastante relevante para a análise de grupos sociais,

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 36 12/7/12 2:08 PM

que compõem, ao lado de outros elementos, o polo societal dessa relação. "Grupos sociais" aqui se refere, genericamente, aos atores coletivos formados por secções da sociedade, que são denominados de diferentes maneiras conforme a teoria social empregada.

Uma das preocupações centrais da sociologia, desde os clássicos, foi examinar essas secções para caracterizar a organização estratificada da sociedade. A colaboração da sociologia contemporânea para a análise de políticas públicas, sob esse aspecto, pode ser classificada em duas vertentes: a das identidades sociais e a dos atores. A primeira vertente refere-se aos estudos acerca da constituição de grupos sociais que podem demandar ou ser objeto de políticas públicas. Esses estudos acentuam, em geral, o caráter relacional da construção de identidades sociais. A produção de uma identidade específica está vinculada ao compartilhamento de uma matriz cognitiva e normativa que é fonte de coesão grupal e do estabelecimento de fronteiras com outros grupos identitários (Muller e Surel, 2002). Para existir, uma identidade necessita de outra, que demarca a diferença entre ambas ao explicitar o que a primeira delas não é.

Recentemente, as teorias do reconhecimento e da construção de identidades e alteridades sociais têm colaborado para o entendimento desse fenômeno. O termo reconhecimento se refere ao processo por meio do qual, a partir das relações intersubjetivas em que um sujeito se impõe e se contrapõe a outro, identidades individuais e coletivas são afirmadas (Honneth, 2003; Taylor, 1994). O modelo da luta pelo reconhecimento é a ação coletiva na qual o desrespeito, o não reconhecimento e a dominação cultural (Fraser, 2001) de uma determinada forma de ser no mundo ensejam "um conflito cujo principal resultado é a 'evolução moral' da sociedade" (Figueiredo, 2008, p. 17). Essa vertente de análise subsidia o estudo sobre a construção de

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 37 12/7/12 2:08 PM

novas identidades sociais. Intensas migrações, transformações econômicas, culturais e no mercado de trabalho, ao propiciarem a constituição de novos atores coletivos, acirraram as lutas pelo reconhecimento. Os novos atores têm sido objetos de estudo da sociologia, que examina os ideais deles, os discursos produzidos por e sobre eles, a ação política e a própria construção desses grupos a partir da ação estatal que os reconhece, hierarquiza e os institui como beneficiários de políticas e como atores societais. Os estudos sobre políticas públicas classificados como "construcionistas sociais" são, talvez, os principais tributários desse tipo de contribuição (Ingram *et al.* 2007).

No que tange à segunda vertente analítica, a dos atores, a sociologia política tem empregado com frequência o conceito de atores estatais e societais – da sociedade civil e de mercado – para classificar grupos sociais que agem na esfera política. A origem direta desse uso está na interface entre os debates sobre sociedade civil e a teoria democrática (Cohen e Arato, 1992), mas a fonte teórica pode ser encontrada nos estudos de Gramsci (2004), Touraine (1981) e Melucci (1985) sobre a sociedade civil e, principalmente, na concepção deliberativa da esfera pública de Habermas (1989) e seus seguidores (Cohen, 2003). A partir da distinção dos habermasianos entre sistema e mundo da vida e as implicações institucionais desta (Cohen e Arato 1992), argumenta-se "[...] que as instituições e os atores pertencentes aos dois subsistemas coordenados por via do poder e do dinheiro – Estado e economia capitalista de mercado – estão sujeitos a uma série de restrições que não afetam os atores da sociedade civil" (Cohen, 2003, p. 427).

O conceito de atores estatais abarca tanto indivíduos que ocupam cargos de direção em órgãos do Executivo ou em organizações governamentais como aqueles que têm algum vínculo com órgãos do Legislativo ou Judiciário. O conceito de atores societais é amplo demais para expressar

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 38 12/7/12 2:08 PM

diferenças essenciais entre dois tipos de atores: os sociais e os de mercado. Enquanto os primeiros estão associados ao conceito de sociedade civil, os segundos estão relacionados com a noção de economia de mercado. A sociedade civil e seus atores seriam diferentes do Estado e do mercado e também de seus respectivos atores. Segundo Cohen (2003), os atores estatais e de mercado seriam compelidos a agir em ambientes regidos pelo poder e pelo dinheiro, enquanto o mesmo não aconteceria com os atores sociais. Estes não visam tomar o poder do Estado ou organizar a produção, mas sim "exercer influência por meio da participação em associações e movimentos democráticos" (Cohen, 2003, p. 427). Atores de mercado buscam controlar e administrar a produção, maximizar seus lucros no ambiente de trocas mercantis. Os decisores econômicos, por mais que discutam problemas como os impactos sociais ou ambientais de ações empresariais e decisões estatais, não podem se furtar aos imperativos da produtividade e do lucro; suas ações políticas seriam guiadas por tais imperativos.

Nas últimas duas décadas do século XX, a sociologia privilegiou o estudo de redes sociais (Castells, 1999; McAdam, 2003; Melucci, 2001; Scherer-Warren, 1993) cujas fronteiras localizaram-se, sobretudo, no âmbito societal. Mas, independentemente dos limites societais ou estatais das redes analisadas, as referências mais frequentes do conceito podem ser encontradas na obra de Elias (1994, 2000), que trata do "social" como conjunto de relações que estão "em processo, isto é: elas se fazem e desfazem, se constroem, se destroem, se reconstroem" (Waizbort, 1999, p. 92). A sociedade é percebida como uma rede de indivíduos e grupos em constante relação, compreensível em termos de relações recíprocas (Elias, 1994).

A noção de "rede" se tornou paradigmática tanto na sociologia quanto na análise de políticas públicas. Nos anos

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 39 12/7/12 2:08 PM

1990, o sociólogo Emirbayer (1997) lançou seu manifesto por uma sociologia relacional, enquanto a analista de políticas públicas Börzel afirmou que o termo redes se tornara "o novo paradigma para a arquitetura da complexidade" (1998, p. 1). Na obra de ambos, a ideia central é a de que existem atores cuja natureza não permite que sua posição seja determinada em relação ao Estado, ao mercado ou à sociedade civil. Esse seria o caso das comunidades de políticas (*policy communities*) que agem em contextos de redes de políticas públicas (*policy networks*). Essas comunidades são atores em rede que não podem ser situadas como societais ou estatais, pois seus integrantes estão situados no Estado e na sociedade. Elas se constituem a partir das relações de atores individuais e coletivos no interior de redes existentes em áreas específicas de políticas públicas. Como afirmam True *et al.*, essas comunidades podem ser denominadas "como triângulos de ferro, nichos temáticos, subsistemas políticos, redes temáticas", mas

> [...] qualquer que seja a denominação adotada, ela se refere a uma comunidade de especialistas operando fora do processo político visível, em contextos nos quais a maior parte das questões de cada política setorial específica é tratada no interior de uma comunidade de *experts* (2007, p. 157-8).

Redes sociais e normas sociais formam-se mutuamente. Categorias cognitivas e normativas, convenções, regras, expectativas e lógicas que dão às normas sociais sua força também são condição para a formação de redes estruturadas que funcionam como os "esqueletos" de campos ou de sistemas de políticas (*policies*). Enquanto redes geram hierarquias que colaboram na definição e na eficácia das regras, normas sociais dão forma às estruturas e condicionam comportamentos individuais e grupais.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 40 12/7/12 2:08 PM

Os imperativos cognitivos e normativos

Também se refere ao polo societal das relações entre Estado e sociedade outra relevante contribuição teórica da sociologia para a análise de políticas públicas: os imperativos cognitivos e normativos, que designam ideias, teorias, modelos conceituais, normas, visões de mundo, quadros de referência, crenças e princípios. Os imperativos cognitivos derivam de paradigmas que oferecem "descrições e análises que especificam relações de causa e efeito consideradas como inquestionáveis". Os quadros de referência normativos, e as ideias normativas, "consistem em pressupostos inquestionáveis [...] sobre valores, atitudes, identidades e expectativas coletivamente compartilhadas" (Campbell, 2002, p. 22-3).

Na literatura das políticas públicas, as categorias normativas são geralmente tratadas como instituições não formalizadas, informais regras do jogo que constituem e regulam o comportamento social (DiMaggio, 1994; Ostrom, 2007). Tema clássico da sociologia, central na obra de Durkheim e de Weber, as normas sociais foram definidas de maneiras diversas conforme as abordagens teórico-epistemológicas dos analistas. Para a teoria da escolha racional, as normas estabelecem restrições, limites ou sanções aos possíveis cursos de ação de atores que buscam a realização de seus interesses, de modo que comportamentos não normativos envolvem altos custos para aqueles que, por ventura, os escolherem. Para o interacionismo simbólico, as normas sociais oferecem orientações sobre como pensar e agir a atores motivados pelos significados subjetivos que atribuem às próprias ações e ao mundo que os cerca. Tais significados são derivados das interações sociais e das interpretações que constroem inclusive sobre si (identidade ou *self*). Existem divergências sobre que grupos são beneficiados pelas normas; se estas são regras, orientações ou regularidades empíricas; se envolvem necessariamente imperativos morais (Feld, 2002; Wilson, 1993). No entanto, independentemente

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 41 12/7/12 2:08 PM

da perspectiva teórica adotada, há consenso entre os sociólogos de que as normas sociais, principal fonte de ordem social e previsibilidade, são caracterizadas pela regularidade de comportamento e por sanções àqueles que não as seguem (Feld, 2002).

Os estudiosos têm prestado pouca atenção ao efeito das categorias cognitivas, das normas sociais – como as derivadas de diversas formas de crenças –, da propensão à inovação e das tradições políticas sobre as políticas públicas (Campbell, 2002; Faria, 2003; Miller e Banaszak-Holl, 2005)[2]. Expressão disso é que, dos três tipos de abordagens neoinstitucionalistas , que têm poderosa influência para a análise de políticas (Hall e Taylor, 1996; Peters *et al.*, 2005), as vertentes histórica e da escolha racional, que são as mais utilizadas pelos estudiosos, são também aquelas que menos enfatizam os imperativos cognitivos e normativos na explicação dos processos políticos.

Com a expectativa de que as instituições têm forte efeito sobre o comportamento individual e dos grupos, os institucionalistas históricos focalizam o papel que estas cumprem sobre o desenvolvimento de determinadas condutas pessoais e coletivas, argumentando que instituições são tanto as estruturas formais quanto as regras informais que as guiam (Miller e Banaszak-Holl, 2005). Para eles, muitas estruturas e resultados de políticas não são planejadas por atores individuais ou coletivos, mas sim escolhas realizadas sob o constrangimento, por vezes abrupto, de instituições (Scott, 1992). Se as normas sociais informais são consideradas instituições, como frequentemente o são nos estudos dessa corrente, em certa medida, categorias cognitivas são levadas em conta na explicação dos fenômenos sociais e políticos (Hall e Taylor, 1998). Entretanto, as nor-

[2] A exceção são as investigações sobre cultura política, que "pode ser definida como as diferenças históricas e entre os países no que tange às atitudes, hábitos e sensibilidades a determinados tipos de questões" (Miller e Banaszak-Holl, 2005, p. 192).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 42 12/7/12 2:08 PM

mas parecem agir, em termos relativos, de forma mecânica sobre indivíduos e grupos, uma vez que a ênfase é depositada nos constrangimentos à capacidade que eles têm de refletir e de fazer escolhas.

Para explicar a existência das funções desempenhadas pelas instituições, os neoinstitucionalistas da escolha racional tomam "como referência que os valores dos atores afetados" podem definir as funções das instituições (Miller e Banaszak-Holl, 2005, p. 194). Havendo oportunidade e poder para tanto, atores fazem escolhas ao constituírem instituições com o objetivo racional de institucionalizar seus valores privados e, conforme suas convicções, obterem vantagens. Regras institucionais alteram os incentivos e o comportamento subsequente de atores racionais. De modo diverso dos neoinstitucionalistas históricos, aqui é acentuada a capacidade de escolha dos atores. Constrangidos por instituições, indivíduos e grupos são vistos como capazes de fazer escolhas racionalmente autointeressadas, mesmo que essa racionalidade seja admitida como limitada (Ostrom, 2007; Simon e Marsh, 1967). Porém, a dimensão cognitiva se restringe à motivação autointeressada da ação de indivíduos e grupos. Os valores que estes possuem, que, por sua vez, estão relacionados a seus interesses materiais e imateriais, definem o modo como indivíduos e grupos agem no processo de construção institucional e de defesa do próprio autointeresse.

Essa abordagem é a que mais se contrapõe às tradições sociológicas durkheimianas e estruturalistas, que veem pouco espaço para a ação racional utilitária dos indivíduos, além da resistência aos papéis que a posição destes nas estruturas sociais lhes atribui. Mesmo o marxismo, que concebia o protagonismo do proletariado e a possibilidade de indivíduos alcançarem a consciência de classe, desenvolveu o conceito de alienação para mostrar como a macroestrutura capitalista dificultava a concretização dessa possibili-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 43 12/7/12 2:08 PM

dade (Collins, 1994). A exceção era a vertente weberiana, que atribuía às ideias papel central nas mudanças sociais e que considerava que o fim máximo da sociologia era o de compreender as motivações dos indivíduos para a ação. Mas, para Weber, a ação racional "instrumental" era apenas um dos tipos possíveis de racionalidade para ação.

Dentre os principais autores na sociologia contemporânea, talvez seja Giddens o que mais tenha se aproximado da visão do neoinstitucionalismo da escolha racional ao respeito do modo como agem os indivíduos frente às instituições. Giddens (1989) construiu sua teoria da estruturação e suas concepções acerca da reflexividade dos agentes sobre os fundamentos teóricos das propostas da "terceira via". Para ele, os indivíduos podem intencionalmente fazer escolhas. Os seres humanos não estão meramente seguindo "roteiros" ou regras institucionais ou estruturais, mas são agentes reflexivos (Giddens, 1989). Os indivíduos são responsáveis por suas próprias ações, embora não possam ser responsabilizados pelas circunstâncias em que fazem escolhas. Entretanto, quaisquer que sejam essas circunstâncias, sempre há alternativas para eles optarem. A convergência com a corrente racional/utilitária está exatamente na concepção de que os beneficiários de políticas de bem-estar são consumidores ou usuários ativos, capazes de refletirem e de fazerem escolhas racionais de acordo com os próprios interesses.

Vários estudos têm criticado a obra de Giddens no que tange à ênfase exagerada no conhecimento dos atores sobre as instituições, ao viés voluntarista e à subestimação do funcionamento subjacente das instituições (Archer, 1990; Hoggett, 2001; McAnulla, 2002; Williams, 1999). Independentemente das críticas que suscitou, o trabalho de Giddens inspirou análises e propostas na área de políticas públicas que focalizam a reflexividade humana, em contraste com aquelas que enfatizam estruturas e instituições como explicativas da ação dos indivíduos e grupos. As

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 44 12/7/12 2:08 PM

concepções dele ofereceram as bases teóricas e orientaram a formulação e a implementação das políticas sociais pelos governos trabalhistas, na Grã-Bretanha, e pelos democratas, nos EUA, nos anos de 1990.

A terceira tradição neoinstitucionalista, a sociológica, é a menos frequente nas análises de políticas públicas. Para os estudiosos dessa corrente, atores buscam obter legitimidade ante "às pressões institucionais para que se submetam às regras culturais, às normas e às expectativas, independentemente da eficiência das práticas que adotem" (Miller e Banaszak-Holl, 2005, p. 195). O processo de "isomorfismo institucional", identificado pelos institucionalistas sociológicos, expressa essa concepção (DiMaggio e Powell, 1983). As organizações, inclusive as estatais, vão se tornando similares porque adotam elementos e práticas legitimadas socialmente que emergem e são definidas no ambiente institucional mais amplo. Para eles, o ambiente institucional promove homogeneidade porque consiste em um paradigma cognitivo e um quadro de referência normativo que limita o espectro de alternativas que os decisores tendem a perceber como apropriadas. As organizações adotam certas características e desenvolvem determinadas políticas porque querem ser consideradas legítimas no ambiente societal em que se inserem.

Para o neoinstitucionalismo sociológico, um conceito central é o de "setor societal", que inclui: (1) o conjunto de organizações que operam em um domínio singular, identificado pela similaridade dos serviços, produtos ou funções e (2) outras organizações que influenciam o desempenho de organizações focais tais como provedores-chave, consumidores, agências regulatórias, fontes de financiamento e competidores (Miller e Banaszak-Holl, 2005). Sua importância na pesquisa sobre políticas públicas está relacionada à concepção de que as organizações políticas derivam seus modelos de funcionamento dos imperativos culturais prove-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 45 12/7/12 2:08 PM

nientes do ambiente societal. Ao invés de priorizar o estudo das agências governamentais, do legislativo ou dos grupos de interesse em determinado nível de governo na construção de explicações sobre as políticas públicas, os institucionalistas sociológicos concentram-se no exame das redes de políticas públicas, que incluem atores de diversos níveis de governo, de mercado e da sociedade civil. Nesse contexto, focalizam também os atores que se organizam em redes, como as comunidades de políticas.

A influência da sociologia, através da atribuição de capacidade explicativa de elementos – atores, imperativos cognitivos e normativos – encontrados no setor societal, também ocorre entre os analistas que examinam como certos "problemas" passam a fazer parte da agenda governamental (Kingdon, 1995; Muller e Surel, 2002; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Sabatier e Weible, 2007). Mesmo admitindo que os constrangimentos institucionais e eventos macroestruturais limitem as possibilidades de problemas se tornarem objeto de política, esses estudiosos examinam os processos cognitivos e as dimensões normativas envolvidas na formação da agenda governamental. Isso porque consideram que "problemas" não são dados, mas sim construídos em um processo através do qual as pessoas os definem como tal (Kingdon, 1995). Atores da sociedade constroem determinadas problemáticas, formulam certas explicações e soluções para elas e apresentam-nas à esfera política com o objetivo de inserir esses problemas, e também as explicações e propostas de solução, na agenda governamental (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). Tanto a construção dos problemas na esfera societal quanto a seleção daqueles que integrarão a agenda dos governos dependem dos valores, crenças, posições e interesses dos atores societais e governamentais (Sabatier e Weible, 2007). Assim, os próprios atores societais podem construir e resolver problemas, independentemente da ação dos

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 46 12/7/12 2:08 PM

governos (Muller e Surel, 2002). Porém, uma vez na agenda, os governantes passam a formular políticas para lidar com esses problemas, políticas estas que, ao serem implementadas, constroem ou transformam os espaços de sentido já existentes e, no interior destes, os grupos sociais definem e redefinem os problemas. As próprias políticas colaboram, portanto, para a formação de um sistema de ação, um espaço de trocas constituído por relações de poder, no qual ocorre a interação entre múltiplos atores, situados em diferentes organizações.

Desse modo, as políticas públicas são entendidas como construções de matrizes cognitivas que determinam, ao mesmo tempo, as medidas (ações, atividades, programas, por exemplo) passíveis de serem adotadas – porque legítimas – e os espaços de sentido particular, no interior das quais os atores interagem (Muller e Surel, 2002). Por um lado, elas mesmas são responsáveis pela construção de um quadro normativo de ação que conforma a possibilidades de imagens da realidade, de ação e de justificativa para a ação dos vários atores envolvidos. Por outro, as políticas públicas particulares tendem a ser locais: constructos políticos autônomos que, em seu nível próprio de atuação, regulam as relações de conflito entre os grupos sociais ao assegurar as possibilidades de articulação e de harmonização dos interesses envolvidos.

No entanto, as abordagens examinadas nesta seção, ao tratarem dos imperativos cognitivos e normativos na análise de políticas públicas, reconhecem a importância das estruturas sociais e das instituições sociais e políticas. Atores societais, estatais ou organizados em redes têm suas possibilidades de reflexão e de ação limitadas por instituições e pela estrutura social que estratifica o acesso a recursos de poder. Os imperativos normativos e cognitivos tornam-se, ao longo do tempo, instituições não formalizadas e de difícil transformação. Por essas razões, e devido ao lugar central

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 47 12/7/12 2:08 PM

que essas instituições ocupam nas explicações sociológicas, a seguir, é examinada a contribuição da sociologia para a compreensão do papel dessas estruturas e instituições no campo das políticas públicas.

Estrutura social e instituições

Estudos sobre estratificação, estrutura social e desigualdade social e as relações destas últimas com as instituições políticas são objeto de análise da sociologia desde os clássicos (Durkheim, 1999; Marx, 1964; Weber, 1977). Um dos resultados dessas investigações foi a constatação de que existem oportunidades desiguais de acesso a bens e serviços – sejam individuais ou coletivos – e que disso decorrem possibilidades diferenciadas de exercício de influência sobre processos políticos. Se, por um lado, o marxismo atribui ao sistema econômico capitalista a explicação fundamental para tais desigualdades, teorias sociológicas inspiradas na obra de Durkheim e Weber as associam, respectivamente, a processos de diferenciação social que asseguram a integração funcional das sociedade e a fatores econômicos e extraeconômicos como *status* social e afiliação político partidária. No entanto, mesmo as vertentes teóricas neomarxistas incorporam "recursos de poder", derivados da esfera política, na explicação de alterações na estratificação social nas sociedades contemporâneas (Korpi, 2000; Offe, 1989; Touraine, 1981). Isto porque consideram que a ação política amplia os recursos organizativos dos trabalhadores ou dos movimentos sociais e assim, por meio da ação coletiva, os integrantes de estratos sociais inferiores podem produzir políticas que favoreçam a redução de desigualdades sociais.

Para explicar a produção, a reprodução e a mudança em sistemas sociais estratificados, sociólogos contemporâneos como Bourdieu (1989), Giddens (1989) e Luhmann (1991) analisam, com lentes teóricas diversas, como os diversos

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 48 12/7/12 2:08 PM

"campos"[3], sistemas e subsistemas sociais se instituem como estruturas sociais assimétricas baseadas em critérios especializados, pertinentes ao conteúdo em questão (setor educacional, área hospitalar, por exemplo), e em regras de distinção entre os que ocupam posições nessas estruturas. Os critérios de diferenciação e de estabelecimento de hierarquias sociais são considerados, em geral, como fundamentados na posse desigual de recursos e na posição social que os indivíduos e grupos ocupam nas estruturas sociais. Em geral, aqueles que estão no topo das hierarquias sociais de um dado campo, sistema ou subsistema têm mais facilidade de ocupar posições superiores em hierarquias de outros sistemas por meio de mecanismos de conversão de estoques de recursos acumulados (Peillon, 1999). Esses indivíduos e grupos podem mais facilmente expressar suas preferências, exercer influência sobre os decisores políticos em macrossistemas ou subsistemas políticos, participar da formação de agendas governamentais e exercer certo controle sobre o modo como são implementadas as políticas públicas.

Fundamentais para a análise, formulação e implementação de políticas públicas, as instituições podem tanto designar organizações responsáveis por inculcar normas sociais em indivíduos e grupos quanto normas sociais em si mesmas, "regras", "prescrições compartilhadas (deve, não deve, pode ou não pode) que são mutuamente entendidas e previsivelmente implementadas em situações particulares por agentes responsáveis por monitorar a conduta e por impor sanções" (Ostrom, 2007, p. 23). O estudo de instituições enquanto organizações, mas também enquanto normas sociais, tem como referência importante na sociologia contemporânea as obras de Goffman (1959, 1961) e de Foucault (1979, 1987).

[3] Um espaço cujas características são definidas pela configuração das inter-relações entre atores individuais e coletivos, interessados e atuantes nesse campo, e pelas lutas travadas por esses atores ao disputarem por posições superiores na configuração (Owen-Smith e Powell, 2008; Harker *et al.*, 1990).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 49 12/7/12 2:08 PM

Goffman desenvolveu a teoria do ritual de Durkheim ao aplicá-la a todos os aspectos dos encontros sociais. Empregando a analogia com o teatro, o autor afirmava que os rituais não apenas criam imagens do *self*, negociam laços sociais e controlam os outros, mas também requerem recursos materiais e culturais (Collins, 1994). Ao mesmo tempo que mantêm a sociedade coesa, a estratificam. Ao analisar hospícios, prisões, campos de concentração, monastérios, orfanatos e organizações militares como instituições totais, o foco de Goffman recaiu sobre os rituais: os que demarcam a rígida separação hierárquica entre dois grupos de "internos", os que trabalham na instituição e os que estão a ela confinados; os que asseguram que os confinados se livrem das identidades que tinham antes de entrarem na instituição e assumam novos papéis. Segundo Goffman, são necessidades estruturais que comandam o processo de racionalização que leva à destruição do antigo e à criação de um novo *self* nos indivíduos (Weinstein, 1982). Estudos inspirados na teoria de Goffman têm examinado também hospitais não psiquiátricos, asilos para idosos, entre outros tipos de organizações (Holm e Smidt, 1997; Hook *et al.*, 1982).

A extensa obra de Foucault pode ser dividida em duas grandes fases: arqueologia do discurso e genealogia do poder/saber. Para o campo das políticas públicas, a segunda fase é a mais relevante, pois através dos conceitos de governamentalidade[4] e biopoder[5] focaliza o poder que

[4] "Foucault define governamentalidade através da conjugação de três elementos. Primeiro, o conjunto formado por instituições, práticas, análises, conhecimentos, cálculos e táticas, que, por meio de mecanismos de segurança e da economia política, permite o exercício de um complexo tipo de poder sobre a população. O segundo elemento consiste na tendência para a proeminência do poder governamental em relação a outros tipos de poder, nomeadamente o poder soberano. Por fim, a governamentalização do estado administrativo, em combinação com os efeitos dessa governamentalização sobre as interações entre os indivíduos, o estado e a sociedade" (Militão e Pinto, 2008, p. 5).

[5] O biopoder trata do conjunto de processos de natalidade, longevidade e mortalidade, seja comparando a proporção dos nascimentos e dos óbitos, seja verificando

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 50 12/7/12 2:08 PM

age de maneira explícita sobre os corpos dos indivíduos, disciplinando práticas de ser e maneiras de compreender os outros (Chaput, 2009). Segundo o autor, o poder disciplinar – por meio de instituições modernas como o exército, a fábrica, o hospital, a medicina, a escola, o presídio – e do biopoder – ativando mecanismos regulamentadores estatais – desenvolvem políticas de coerção sobre o corpo, que manipulam elementos, gestos e comportamentos deste. Porém o mais relevante não é a coação, mas o caráter produtivo do poder que constrói, destrói e reconstrói, transforma, acrescenta, diminui, modifica – a cada momento e em cada lugar – a si mesmo e tudo com que se relacione (Pogrebinschi, 2004). Os estudos de Foucault tiveram grande influência em diversos ramos temáticos da sociologia (violência, saúde, educação, cultura, entre tantos outros), os quais também são temas setoriais do campo das políticas públicas.

Embora as matrizes teóricas dos dois autores sejam contrastantes – Goffman, durkheimiana, e Foulcault, pós-estruturalista –, eles compartilham a preocupação em construir explicações para o modo como os indivíduos são e agem nas sociedades contemporâneas, localizando-as em normas sociais. Instituições sociais, entendidas como regras e também como organizações, compelem os indivíduos a assumirem papéis sociais a elas adequados e a sociedade a se manter integrada (Goffman, 1959). Por meio do poder disciplinar e do biopoder, as instituições constrangem as pessoas a serem normais e a sociedade a aumentar a produtividade das fábricas, da criação do

a taxa de fecundidade de uma população. "Não intervém no indivíduo, no seu corpo, como faz o poder disciplinar; ao contrário, intervém exatamente naqueles fenômenos coletivos que podem atingir a população e afetá-la – disso decorre que precisa estar constantemente medindo, prevendo, calculando tais fenômenos e, para isso, o biopoder cria alguns mecanismos reguladores que o permitam realizar tais tarefas como, por exemplo, aumentar a natalidade e a longevidade, reduzir a mortalidade e assim por diante" (Pogrebinschi, 2004, p. 176).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 51 12/7/12 2:08 PM

saber, de serviços de saúde (Foucault, 1987). Não obstante postularem tais condicionamentos sociais, os dois autores reconhecem a importância do indivíduo em si mesmo – o *self* – em particular, na sociedade moderna. Para Goffman, o *self*, "longe de constituir uma dimensão psicológica localizada e fixada no interior do indivíduo, é o resultado de um processo social" (Martins, 2008, p. 140). Porém, os indivíduos que assumem papéis e posições em hierarquias sociais nas diferentes interações em que se envolvem, procuram afirmar e preservar a própria autonomia e dignidade pessoal diante do poder de forças estruturais, mediante uma variedade de pequenas estratégias de resistência, mesmo que não consigam obter um autodomínio absoluto de seus atos (Martins, 2008; Collins, 1994). Para Foucault (1996), o *self* estrutural e historicamente produzido busca transformar-se em "outro" nos processos de autoconhecimento nos quais redefine seus princípios éticos. Para isso são acionadas "técnicas de si" por meio das quais indivíduos efetuam operações sobre seus corpos, seus pensamentos, suas condutas e seus modos de ser para "transformar-se a fim de atender um certo estado de felicidade, de pureza, de sabedoria, de perfeição ou de imortalidade" (Foucault, 1996, p. 48). A concepção de indivíduo dos autores é, portanto, bastante complexa e se distancia muito do modelo utilitarista de indivíduos e grupos agindo porque motivados pelo autointeresse.

Dada a perspectiva microssociológica de boa parte desses estudos – mesmo se a dimensão microssocial é vista como reflexo de macroestruturas –, os instrumentos teóricos por eles desenvolvidos são particularmente úteis para o exame de processos de implementação de políticas públicas. Podem ser utilizados para analisar as relações entre os responsáveis diretos pela oferta de bens e serviços públicos e beneficiários ou ainda para o estudo de burocracias governamentais ou institucionais.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 52 12/7/12 2:08 PM

Perspectivas teóricas muito influentes na análise de políticas públicas que atribuem causalidade às macroestruturas, concebem as regras, as convenções e as expectativas de como agir como instituições. Elas definem as ações consideradas apropriadas e as posições de indivíduos e grupos em estruturas sociais hierarquizadas, tratadas como sistemas macropolíticos, campos, sistemas ou subsistemas setoriais (Howlett e Ramesh, 1998; McCool, 1998; Orr, 2006; Sabatier, 1988; Worsham, 1998).

Os modelos analíticos neoinstitucionalistas são provavelmente a referência teórica mais importante para o estudo de políticas públicas na atualidade. Eles visam entender o papel da arquitetura institucional – que estrutura as interações e as transações que acontecem na arena política – na determinação de resultados sociais e políticos. O pressuposto central é o de que as regras institucionais, os procedimentos e as convenções moldam as preferências individuais e estimulam ou limitam as opções de comportamento de indivíduos e organizações por meio de certos mecanismos de incentivo ou de sanção (Hall e Taylor, 1996; Immergut, 1998; Ostrom, 2007; Scharpf, 1997). A predominância dessa abordagem na análise de políticas públicas colaborou para a construção de uma agenda internacional de pesquisas que investigam como os arranjos institucionais colaboram para a produção de resultados que não coincidem com aqueles oriundos da agregação das preferências dos atores individuais ou coletivos situados no topo das hierarquias sociais.

Entretanto, sob essa denominação, estão abrigadas perspectivas com diferentes origens teóricas e visões acerca das relações entre estrutura e agência e, sobretudo, acerca do papel dos imperativos culturais (cognitivos e normativos) na construção de políticas públicas (Hall e Taylor, 1996). O neoinstitucionalismo da escolha racional e a teoria da escolha pública procedem da tradição racional/utilitária

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 53 12/7/12 2:08 PM

da sociologia e, mais remotamente, das origens da economia como disciplina acadêmico-científica (Collins, 1994). O neoinstitucionalismo histórico e o sociológico têm raízes teóricas nas tradições sociológicas do conflito – baseadas nos estudos seminais de Marx e de Weber – e, no caso do segundo, também na sociologia durkheimiana.

De modo progressivo, essas e outras vertentes neoinstitucionalistas (Hay, 1996, 2002; Jessop, 1990, 2003) não apenas reconhecem a importância dos instrumentos analíticos umas das outras como os utilizam em suas próprias investigações (Hall e Taylor, 1998). Porém, elas o fazem sem abrir mão de seus modelos explicativos fundamentais ou de suas ontologias sobre estrutura e agência. Expressão disso foi o debate entre Hall e Taylor (1998) e Hay e Wincott (1998) sobre as ontologias sociais e as concepções a respeito das relações entre agência e estrutura nas abordagens neoinstitucionalistas da escolha racional, sociológica e histórica. Não há dúvida entre os autores de que a abordagem do institucionalismo da escolha racional sobre a agência é baseada na ideia do *calculus* dos agentes sobre como agir diante de uma dada estrutura institucional, considerando a sua posição e a de outros agentes na estrutura social. Concordam ainda que o institucionalismo sociológico fundamenta-se na *cultura*, ao salientar o papel de imperativos cognitivos e normativos que se originam fora das fronteiras estatais que podem favorecer ou impedir que os agentes adotem políticas (Miller e Banaszak-Holl, 2005). A divergência recai sobre a possibilidade de conjugar essas duas ontologias no institucionalismo histórico. Para Hall e Taylor (1998), assim como para este artigo, essas ontologias não são incompatíveis. A primazia de uma abordagem não impede o reconhecimento da importância e a utilização de instrumentos analíticos da outra. Para os autores não apenas o institucionalismo histórico utiliza formulações concebidas pelo institucionalismo da escolha racional e sociológico, como há um cres-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 54 12/7/12 2:08 PM

cente reconhecimento entre os institucionalistas da escolha racional de que os atores, as instituições com as quais eles operam e o senso comum que informa a ação são culturalmente construídos (Hall e Taylor, 1998).

* * *

Neste artigo foram apresentadas três respostas à indagação sobre a contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. A primeira delas destacou a importância dos recursos teóricos que a disciplina oferece ao se debruçar sobre temas dos grupos sociais. A sociologia tem crescentemente examinado os grupos identitários e processos de reconhecimento que se referem aos beneficiários de políticas e aqueles que as demandam; tem também tratado dos atores societais e estatais que agem na formulação e implementação de políticas. Porém, dada a complexificação dos Estados e das sociedades contemporâneas, a sociologia política tem examinado ainda a influência sobre os processos políticos e sobre as decisões governamentais de atores em rede que atravessam as fronteiras entre Estado e sociedade: as comunidades de política, as coalizões de defesa, as comunidades epistêmicas.

A segunda resposta focalizou a importância dos imperativos cognitivos e normativos nos processos políticos que produzem as políticas públicas. Reconhecendo a importância das abordagens neoinstitucionalistas na área, observou-se que a maior parte dos estudos até recentemente não enfatizava a capacidade explicativa desses imperativos. Porém, especialmente o neoinstitucionalismo sociológico, mas também as teorias da formação da agenda, tem chamado atenção para as dimensões que legitimam socialmente determinadas formas de conceber e explicar problemas e de considerar moralmente aceitáveis certas ações e políticas.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 55 12/7/12 2:08 PM

A terceira resposta se referiu aos tipos de explicação, muito frequentes na área de políticas públicas, que ressaltam a importância das estruturas sociais e das instituições na construção e desenvolvimento de políticas. A contribuição da sociologia se expressa no auxílio que oferece para o entendimento de padrões estruturados de iniquidade social e política. Recursos teóricos microssociológicos colaboram também para a compreensão das "instituições" concebidas como organizações socialmente estruturadas que produzem e reproduzem sistemas sociais particulares fortemente hierarquizados. Interessante observar que, mesmo que a ênfase permaneça divergente, o neoinstitucionalismo histórico e o da escolha racional têm progressivamente reconhecido que o os imperativos culturais devem ser incorporados às suas análises.

As tradições sociológicas do conflito – marxistas, weberianas, feministas e pós-colonialistas – são agudas ao analisar as diversas dimensões e explicações da produção e reprodução de desigualdades. A tradição durkheimiana, por exemplo, que enfatiza as condições estruturais, as normas culturais e sociais e a produção de solidariedade, auxilia principalmente no entendimento de como os sistemas sociais se desenvolvem e se reproduzem. Essas tradições sociológicas, enfim, podem auxiliar no desenho de políticas que levem em conta os padrões estruturais de iniquidade social e política, assim como os imperativos culturais que podem tanto favorecer como impedir a viabilidade de políticas públicas. Estudos inspirados nas diversas tradições sociológicas têm abordado de modo progressivo temas do campo das políticas públicas. Todavia, a utilização desse conhecimento dependerá da avaliação dos analistas sobre a relevância deste para a investigação dos objetos de pesquisa específicos do campo das políticas públicas.

Espera-se que este artigo colabore para o debate ainda incipiente no Brasil sobre as relações entre sociologia e polí-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 56 12/7/12 2:08 PM

ticas públicas, uma vez que, como foi demonstrado, aquela é provavelmente uma das principais fontes teóricas para a construção de modelos analíticos desta última.

Soraya Vargas Cortes
é professora associada do Programa de Pós-Graduação e do Departamento de Sociologia da UFRGS.

Luciana Leite Lima
é professora adjunta do Departamento de Sociologia da UFRGS.

Referências bibliográficas

ALCOCK, P. 2003. "The subject of social policy". In: ALCOCK, P. *et al.* (orgs.). *The student's companion to social policy.* Malden, MA: Blackwell, pp.1-10.

ARCHER, M. 1990. "Human agency and social structure: a critique of Giddens". In: CLARK, J. *et al.* (orgs.). *Anthony Giddens:* consensus and controversy. London/ New York: Falmer, pp.73-84.

BÖRZEL, T. A. 1998. "Organizing babylon: on the different conceptions of policy networks". *Public Administration,* v.76, n.2, pp.253-73.

BOURDIEU, P. 1989. *O poder simbólico.* Lisboa/ Rio de Janeiro: Difel; Bertrand.

CAMPBELL, J. L. 2002. "Ideas, politics, and public policy". *Annual Review of Sociology*, v.28, pp.21-38.

CAPES. 2011. "Planilhas comparativas da avaliação trienal 2010". Disponível em http://www.capes.gov.br/component/content/article/44-avaliacao/4355--planilhas-comparativas-da-avaliacao-trienal-2010. Acesso em 5/10/2011.

CASTELLS, M. 1999. *Sociedade em rede.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CHAPUT, C. 2009. "Regimes of truth, disciplined bodies, secured populations: an overview of Michel Foucault". *Science Fiction Film and television,* v.2, n.1, pp.91-104.

COHEN, J. L. 2003. "Sociedade civil e globalização: repensando categorias". *Dados,* v.46, n.3, pp.419-59.

_____; ARATO, A. 1992. *Civil society and political theory.* Cambridge, MA: MIT Press.

COLLINS, R. 1994. *Four sociological traditions.* New York: OUP.

CORTES, S. M. V. (s.d.). "Sociologia e política". In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar.* [no prelo].

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 57 12/7/12 2:08 PM

DiMAGGIO, P. 1994. "Culture and economy". In: SMELER, N.; SWEEDBERG, R. (orgs.). *Handbook of economic sociology*. Princeton, NJ/ New York: PUP; Russell Sage Foundation, pp.27-57

DiMAGGIO, P.; POWELL, W. W. 1983. "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, v.48, n.2, pp.147-60.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. 2009. *El Estado de bienestar social en América latina:* una nueva estrategia de desarrollo. Madrid: Fundación Carolina.

DURKHEIM, E. 1999. *Da divisão social do trabalho*. São Paulo: Martins Fontes.

ELIAS, N. 1994. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

_____. 2000. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

EMIRBAYER, M. 1997. "Manifesto for a relational sociology". *The American Journal of Sociology*, v.103, n.2, pp.281-317.

FARIA, C. A. P. 2003. "Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes". *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* v.8, n.51, pp.21-30.

_____. 2011. "Implementação: ainda o 'elo perdido' da análise de políticas públicas no Brasil?". Trabalho apresentado no GT de Políticas Públicas do 35º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu.

FELD, S. L. 2002. "On the emergence of social norms". *Contemporary Sociology,* v.31, n.6, pp.638-40.

FIGUEIREDO, A. L. V. 2008. *O caminho quilombola:* interpretação constitucional e reconhecimento de direitos étnicos. Rio de Janeiro, 256 p. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

FOUCAULT, M. 1979. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal.

_____. 1987. *Vigiar e punir*: nascimento da prisão. Rio de Janeiro: Vozes.

_____. 1996. *Tecnologias del yo y otros textos afines*. Barcelona: Paidós Ibérica.

FRASER, N. 2001. "Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista". In: SOUZA, J. (org.). *Democracia hoje:* novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Ed. da UnB, pp.246-82.

GIDDENS, A. 1989. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.

GOFFMAN, E. 1959. *The presentation of self in everyday life*. Garden City, NY: Doubleday.

_____. 1961. *Asylums:* essays on the social situation of mental patients and other inmates. Garden City, NY: Anchor Books.

GRAMSCI, A. 2004. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HABERMAS, J. 1989. *The structural transformation of the public sphere*. Cambridge, MA: MIT Press.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. 1996. "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies,* v.44, n.3, pp.936-957.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 58 12/7/12 2:08 PM

_____. 1998. "The potential of historical institutionalism: a response to hay and wincott". *Political Studies,* v.46, n.5, pp.958-62.

HARKER, R. *et al.* 1990. *An introduction to the work of Pierre Bourdieu:* the practice of theory. Houndmills/ Basingstoke/ Hampshire: Palgrave Macmillan.

HAY, C. 1996. *Re-stating social and political change.* Buckingham, Uk/ Philadelphia: Open University Press.

_____. 2002. *Political analysis:* a critical introduction. Houndmills/ Basingstoke/ Hampshire / New York: Palgrave.

_____.; WINCOTT, D. 1998. "Structure, agency and historical institutionalism". *Political Studies,* v.46, n.5, pp.951-57.

HOGGETT, P. 2001. "Agency, rationality and social policy". *Journal of Social Policy*, v.30, n.1, pp.37-56.

HOLM, L.; SMIDT, S. 1997. "Uncovering social structures and status differences in health systems". *The European Journal of Public Health,* v.7, n.4, pp.373-78.

HONNETH, A. 2003. *Luta por reconhecimento:* a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34.

HOOK, W. *et al.* 1982. "Frequency of visitation in nursing homes: patterns of contact across the boundaries of total institutions". *The Gerontologist,* v.22, n.4, pp.424-28.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. 1998. "Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process". *Policy Studies Journal,* v.26, n.3, pp.466-81.

IBGE. 2008. Pesquisa nacional por amostra de domicílio (PNAD). Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/default.shtm. Acesso em 10/07/2008.

_____. 2010. Pesquisa mensal de emprego (PME). Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?indicador=1&id_pesquisa=38. Acesso em 15/12/2010.

IMMERGUT, E. M. 1998. "The theoretical core of the new institutionalism". *Politics and Society*, v.26, n.1, pp.5-34.

INGRAM, H. *et al.* 2007. "Social construction and policy design". In: SABATIER, P. A. (org.). *Theories of the policy process.* Boulder, CO: Westview Press, pp.93-126.

JESSOP, B. 1990. *State theory: putting the capitalist state in its place.* Cambridge: Polity.

_____. 2003. "Bringing the state back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections". Disponível em http://eprints.lancs.ac.uk/171/. Acesso em 23/02/2003.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 59 12/7/12 2:08 PM

KINGDON, J. W. 1995. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.

KORPI, W. 2000. "The power resources model". In: CASTLES, F.; PIERSON, C. (orgs.). *The welfare state:* a reader. Cambridge, UK/ Malden, MA: Polity Press, pp.76-95.

LUHMANN, N. 1991. *Sistemas sociales*: lineamientos para una teoría general. México, DF: Alianza Editorial; Universidad Iberoamericana.

MARTINS, C. 2008. "Notas sobre o sentimento de embaraço em Erving Goffman". *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* v.23, n.68, pp.137-144.

MARX, K. 1964. *El Capital:* crítica de la economía política. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

McADAM, D. 2003. "Beyond structural analysis: toward a more dynamic understanding of social movements". In: DIANI, M.; McADAM, D. (orgs). *Social movements and networks: relational approaches to collective action*. Oxford/ New York: OUP, pp.281-98.

McANNULA, S. 2002. "Structure and agency". In: MARSH, D.; STOKER, G. (orgs.). *Theory and methods in political science*. Houndmills/ Basingstoke/ Hampshire: Palgrave Macmillan, pp.271-91

McCOOL, D. 1998. "The subsystem family of concepts: a critique and a proposal". *Political Research Quarterly*, v.51, n.2, pp.551-70.

MELUCCI, A. 1985. "The symbolic challenge of contemporary movements". *Social Research*, v.53, n.4, pp.798-816.

_____. 2001. *A invenção do presente:* movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis: Vozes.

MELO, M. A. 1999. "Estado, governo e políticas públicas". In: MICELI, S. (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995*). São Paulo: Sumaré; v.3, pp.59-100.

MILITÃO, M.; PINTO, C. 2008. "Governamentalidade, cultura política e a reflexividade dos riscos sociais: o caso da política portuguesa de inclusão social". Disponível em http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/202.pdf. Acesso em 06/10/2012.

MILLER, E. A.; BANASZAK-HOLL, J. 2005. "Cognitive and normative determinants of state policy making behavior*:* lessons from the sociological institutionalism". *Publius,* v.35, n.2, pp.191-216.

MULLER, P.; SUREL, Y. 2002. *A análise de políticas públicas*. Pelotas: Educat.

OFFE, C. 1989. *Capitalismo desorganizado:* transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense.

ORR, S. K. 2006. "Policy subsystems and regimes: organized interests and climate change policy". *The Policy Studies Journal,* v.34, n.2, pp.147-169.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 60 12/7/12 2:08 PM

OSTROM, E. 2007. "Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development of framework". In: SABATIER, P. (org.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, pp.21-64.

OWEN-SMITH, J.; POWELL, W. W. 2008. "Networks and institutions". In: GREENWOOD, R. *et al.* (orgs.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage, pp.594-621.

PETERS, G. *et al.* 2005. "The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism". *The Journal of Politics*, v.67, n.4, pp.1275-300.

PEILLON, M. 1999. "Bourdieu's field and the sociology of welfare". *Journal of Social Policy*, v.27, n.2, pp.213-29.

PIERSON, P. 1993. "Review: When effect becomes cause: policy feedback and political change". *World Politics*, v.45, n.4, pp.595-628.

PINKER, R. 1989. "Social work and social policy in the twentieth century: retrospect and prospect". In: BULMER, M. *et al.* (orgs). *The goals of social policy*. London/ Boston: Unwin Hyman, pp.84-107.

POGREBINSCHI, T. 2004. "Foucault, para além do poder disciplinar e do biopoder". *Lua Nova*, v.63, pp.179-201.

SABATIER, P. A. 1988. "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy Sciences*, v.21, n. 2-3, pp.129-68.

_____; JENKINS-SMITH, H. C. 1993. *Policy change and learning:* an advocacy coalition approach. Boulder, CO: Westview Press.

_____.; WEIBLE, C. M. 2007. "The advocacy coalition framework: innovation and clarifications". In: SABATIER, P. A. (org.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, pp.189-220.

SCHERER-WARREN, I. 1993. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo/ Rio de Janeiro: Loyola; Centro João XXIII.

SCOTT, W. R. 1992. *Organizations:* rational, natural, and open systems. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

SCHARPF, F. W. 1997. *Games real actors play:* actor-centered institutionalism in policy research. Boulder, CO: Westview Press.

SIMON, H.; MARCH, J. 1967. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: FGV; USAID.

SOUZA, C. 2006. "Políticas públicas: uma revisão da literatura". *Sociologias*, ano 8, n.16, pp.20-45.

TAYLOR, C. 1994. *Multiculturalismo:* examinando a política de reconhecimento. Lisboa: ed. do Instituto Piaget.

TOURAINE, A. 1981. *The voice and the eye:* an analysis of social movements. Cambridge, UK/ New York: CUP.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 61 12/7/12 2:08 PM

TRUE, J. L *et al.* 2007. "Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policy making". In: SABATIER, P. A. (org.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, pp.155-87.

WAIZBORT, L. (org.) 1999. *Dossiê Norbet Elias*. São Paulo: Edusp.

WEBER, M. 1977. *Economía y sociedad*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

WEINSTEIN, R. 1982. "Goffman's asylums and the social situation of mental patients". *Journal of Orthomolecular Psychiatry*, v.11, pp.267-74.

WILLIAMS, F. 1999. "Good-enough principles for welfare". *Journal of Social Policy*, v.28, n.4, pp.667-87.

WILSON, J. 1993. "The moral sense: presidential address, American political science association". *The American Political Science Review*, v.87, n.1, pp.1-11.

WORSHAM, J. 1998. "Wavering equilibriums: subsystem dynamics and agenda control". *American Politics Quarterly*, v.26, n.4, pp.485-512.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 62 12/7/12 2:08 PM

DO IDEAL AO REAL: AS CONSEQUÊNCIAS DAS MUDANÇAS CONCEITUAIS NA TEORIA DELIBERATIVA*

Claudia Feres Faria

> *O fato de uma teoria normativa parecer ultrapassada não pressupõe que ela esteja errada. Entretanto, quando a teoria passa a ser vista como ultrapassada precisamente porque ela não se enquadra à realidade empírica que ela alegadamente justifica, talvez alguma coisa mais profunda esteja faltando* (Dryzek, 2000, p. 26).

A controvérsia entre fatos e normas é uma característica da teoria política moderna em geral e da teoria democrática em particular (Sartori, 1994; Habermas, 2006). Um exemplo emblemático dessa controvérsia pode ser encontrado no debate recente, dentro da teoria deliberativa, acerca do alcance do conceito de deliberação. Esse conceito é bastante contestado e hoje passa por modificações importantes (Faria, 2010) que, em parte, resultam de pesquisas empíricas (Rosenberg, 2007; Thompson, 2008; Bächtiger *et al.*, 2009). Embora reconheçam que ela alcançou a "maturidade" (Bohman, 1998), tais pesquisas ensejam um rico debate em torno dos pressupostos "clássicos" da teoria deliberativa. Analisar parte dessas importantes mudanças analíticas, motivadas pela controvérsia entre fatos e normas (Thompson, 2008; Bächtiger *et al.*, 2009), constitui objeto deste artigo.

* A primeira versão deste artigo foi apresentada no GT de Teoria Política da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) de 2010. Sou grata ao coordenador desse GT, assim como ao parecerista anônimo desta revista pelas sugestões e críticas proferidas. Antecipo, entretanto, que os problemas remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 63 12/7/12 2:08 PM

Ao debaterem as potencialidades e os limites de algumas versões da teoria deliberativa, notadamente a habermasiana[1], parte dos deliberacionistas sugerem novos elementos que, embora criativos do ponto de vista metodológico – uma vez que nos oferecem novas ferramentas para dar conta da realidade que buscamos analisar –, não são neutros do ponto de vista analítico. Para examinar a questão proposta, este artigo descreverá uma dessas sugestões, qual seja, a ideia de um sistema integrado de deliberação[2].

Além de apresentar uma visão mais geral do que consiste esse sistema (Mansbridge *et al.*, 2012), analisaremos em detalhe três propostas específicas vinculadas às elaborações de Mansbridge (1999, 2007), Goodin (2008) e Hendriks (2006). O valor dessas propostas reside em tratarem a dinâmica deliberativa não mais como espaços unitários de deliberação, mas como uma "sequência integrada de momentos deliberativos". Nelas, a deliberação passa a se constituir como um entre os diversos padrões de ação que conformam o processo político e cujas relações conformam esse sistema. Acreditamos que, se por um lado, essa modificação na dinâmica deliberativa gera ganhos metodológicos para a análise das instituições deliberativas, das relações e dos impactos destas nas políticas públicas; por outro, a forma como Mansbridge (1999, 2007) e Goodin (2008) a elaboram traz consequências analíticas importantes para essa teoria. Para operacionalizar tal estratégia metodológica, esses autores introduzem em seus modelos importantes noções, como as de autointeresse e de conflito. Esse movimento aproxima, a nosso ver, a abordagem deliberativa de antigas

[1] A ênfase no trabalho de Habermas decorre do intenso diálogo estabelecido entre ele e outros autores que buscam operacionalizar empiricamente os pressupostos da teoria moral tal qual apresentada na teoria da ação comunicativa (Habermas, 1984, 1987). Como exemplo importante desse diálogo, ver Bächtiger e Steiner (2005) e Bächtiger *et al.* (2009).

[2] O uso da palavra sistema não pressupõe uma relação perfeita e previsível entre as partes. Segundo Mansbridge, ele pressupõe apenas uma inter-relação entre as partes onde mudanças em uma *tendem* a repercutir em outras (1999, p. 228).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 64 12/7/12 2:08 PM

e conhecidas abordagens da teoria democrática, particularmente a pluralista e a neocorporativa.

Este artigo pretende analisar justamente as consequências dessas aproximações para o potencial crítico da teoria deliberativa. A pergunta que nos guia diz respeito aos impactos que a opção por uma versão supostamente mais realista de democracia deliberativa gera para este mesmo potencial crítico que, como se sabe, marcou o giro deliberativo da teoria democrática. Por fim, ofereceremos resposta a essas indagações.

A teoria democrática deliberativa em questão: entre o ideal e o real

Tornou-se rotineiro encontrarmos, após o giro deliberativo da teoria democrática, um conjunto de pesquisas e artigos que buscam precisar os elementos da deliberação à luz de evidências empíricas, dividindo-a em modelos de democracia deliberativa normativa e realista (Mansbridge, 2007; Mansbridge *et al.*, 2009; Thompson, 2008; Bächtiger *et al.*, 2009). Nesses trabalhos, a deliberação é analisada como um entre os diversos momentos do processo político e, assim, afere-se em que medida tais momentos são mais ou menos deliberativos. No lugar da noção abrangente de democracia deliberativa, passamos a ter a ideia de deliberação democrática (Mansbridge, 2007). Tal proposta carrega consigo não só mudanças na forma, mas também no conteúdo. Assim sendo, operam-se mudanças conceituais como aquelas referentes à definição de deliberação e seus componentes, bem como no que diz respeito a seus objetivos (a busca do bem comum ou do autointeresse) e os meios para alcançá-los (o consenso, o acordo ou a barganha).

No que diz respeito ao conceito, de Habermas (1997) a Bohman (1998), passando por Dryzek (2000) e Gutmann e Thompson (2004), é possível compreender tais mudanças

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 65 12/7/12 2:08 PM

como decorrência da necessidade de adequar o conceito "clássico" de deliberação às exigências empíricas. Daí as mudanças do discurso para o diálogo, do consenso para o acordo e deste para a demanda por justificação pública[3].

Como veremos a seguir, Jane Mansbridge, Robert Goodin e Caroline Hendriks, ao localizarem a deliberação no interior de um processo democrático mais amplo, também reveem o conteúdo e os objetivos desta.

Jane Mansbridge nos oferece um conceito expandido de deliberação que inclui a fala cotidiana e a discussão informal (Mansbridge, 1999, 2007), a busca por autointeresse, a aceitação do conflito sobre interesses materiais e opiniões, bem como a legitimidade da agregação democrática (Mansbridge *et al.*, 2009). Essas mudanças visam tornar o conceito mais "realista", mais próximo da "política como ela é", ao oferecer a seus pressupostos uma versão empiricamente factível. O sistema deliberativo é, então, composto por discursos formais e também por falas informais e cotidianas entre atores comuns e políticos, tais como representados e representantes eleitos e não eleitos, ativistas e não ativistas e os profissionais da mídia. Através dele, os atores poderão compreender melhor o que querem e necessitam, tanto individual quanto coletivamente. O objetivo da deliberação passa a ser, portanto, esclarecer os termos do conflito, tentar conformá-lo e não mais a busca do consenso em torno do bem comum. Não obstante, embora o sistema precise ser julgado segundo padrões mais flexíveis para acomodar o caráter mais informal das partes no seu interior, ele não deve perder de vista alguns critérios importantes através dos quais se julga a boa deliberação. Critérios como publicidade, reciprocidade e controle se mantêm, assim como o conceito de razão pública, que, entretanto, deve ser reformulado de modo a envolver a emoção e a paixão (Mansbridge *et al.*, 2009, p. 222).

[3] Para uma análise destas mudanças, ver Faria (2010).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 66 12/7/12 2:08 PM

Goodin (2008) endossa igualmente a ideia de sistema ao propor um sistema sequenciado de momentos deliberativos que se contrapõe à versão padrão da democracia deliberativa que vê o agente deliberativo como único e que compartilha o mesmo objetivo entre todas as partes componentes deste mesmo sistema. Apoiando-se na mesma motivação de Mansbridge *et al.* (2009) – ou seja, buscar dar maior realismo à teoria deliberativa –, Goodin argumentará que, sendo a política composta de agentes plurais, com interesses conflitantes, que desempenham papéis diversificados em todo o processo político, o processo deliberativo deve ser visto igualmente de forma distribuída, com diferentes agentes que desempenham papéis deliberativos também diferentes. A justificativa para tal modelo repousa na crença, comum na teoria democrática, que, em grande escala, a deliberação interpessoal deve assumir formas delegadas, cujo exemplo paradigmático é o Legislativo. Neste, as deliberações são distribuídas entre comissões e plenário, cada um deles com regras próprias em decorrência tanto do tamanho quanto das funções diferentes que desempenham.

Ainda segundo Goodin, é possível pensar outros espaços onde as deliberações em subunidades servirão como *inputs* para a deliberação em grupos maiores, com novas responsabilidades deliberativas. Como entre as comissões e o plenário do Congresso, nesses outros espaços, as regras e a forma de conduzir a deliberação também não serão as mesmas. Goodin (2008) assegura que é possível esperar *realisticamente* (o grifo é dele) que virtudes deliberativas diferentes sejam encontradas em diferentes estágios do processo deliberativo, embora não mais como no modelo deliberativo ideal.

Do mesmo modo que Mansbridge (2007), Goodin também acredita que, apesar de a comunicação entre as partes não ser um jogo cooperativo, é possível a formação de um compromisso recíproco entre elas, mas nunca o consenso racionalmente motivado. As partes buscarão

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 67 12/7/12 2:08 PM

negociar e barganhar interesses e não somente trocar razões de maneira respeitosa. O contexto é, portanto, caracterizado pelo conflito, embora não só, pois poderão existir espaços para a concessão recíproca e para os argumentos razoáveis na construção de decisão vinculantes.

Hendriks (2006), por sua vez, também propõe uma terceira via para compatibilizar esferas múltiplas de deliberação através de um modelo integrado de deliberação. Ao partir de um conceito espacial desta, ela afirma que tal prática pode ocorrer em vários espaços públicos, incluindo parlamentos, partidos, fóruns e igrejas. Essa pluralidade de práticas conforma um sistema que envolve um conjunto de arenas através das quais tipos particulares de atividades ocorrem, tais como as práticas comunicativas que promovem a reflexão crítica e política. Assim, na perspectiva de Hendriks, o sistema se caracteriza por múltiplas esferas discursivas que podem ser formais, informais ou mistas, cujas formas de comunicação também variam, indo desde o questionamento, a contestação, a negociação até ao consenso. Algumas são mais estruturadas que as outras; algumas são mais públicas e inclusivas; algumas são promovidas pelo estado ao passo que outras pelos atores da sociedade civil.

Uma vez que os atores possuem disposições variadas para deliberar nas diferentes esferas, é importante, adverte Hendriks, que o sistema como um todo promova a diversidade de espaços deliberativos. As esferas que combinam modos de deliberação formal e informal são importantes, pois, apesar das tensões, podem conectar mundos deliberativos diferentes – denominados macro e micro pela autora – povoados por atores diversos: ativistas, grupos de interesses, corporações, mídia, no macro, e parlamentares, consultores, acadêmicos, no micro. Tais espaços, ao entrarem em contato entre si e com cidadãos individuais, podem encorajar a troca de ideias entre atores com perspectivas diferentes, conectando o discurso público mais amplo com conversações e decisões das eli-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 68 12/7/12 2:08 PM

tes políticas. Esse intercâmbio reflete uma constelação de discursos envoltos em um mesmo problema (Hendriks, 2006, p. 498). Ao conectar esferas que podem ser mais ou menos inclusivas ou mais ou menos populistas, essa autora também visa diferenciar seu modelo daquilo que ela denomina de "enclaves deliberativos".

As propostas analisadas neste artigo não exaurem, de forma alguma, as diversas tentativas existentes de compatibilizar esferas diferentes de deliberação. Exemplo pioneiro desse esforço pode ser encontrado no modelo "centro e periferia" de Habermas (1997) que busca combinar esferas públicas formais e informais no processo de aferição da vontade e da opinião política[4]. Não obstante, tais propostas – inseridas na segunda fase da teoria em tela, cuja preocupação reside na operacionalização dos princípios da teoria deliberativa – apresentam como ponto comum mudanças significativas tanto do ponto de vista analítico como do prático. Entre estas, podemos apontar a introdução de novos padrões discursivos tais como a fala informal e cotidiana e de diferentes padrões de comunicação que vão desde a emoção até a barganha. Tais mudanças impactam também os objetivos da deliberação que passam a visar não mais a busca do bem comum por meio do consenso racionalmente motivado, mas a construção de compromissos aceitáveis pelas partes. Busca-se, também aí, substituir a noção abrangente de democracia deliberativa por uma noção mais parcimoniosa de deliberação democrática, por meio da qual será possível aferir empiricamente em que medida espaços e instituições diferentes atuam de forma mais ou menos deliberativa, bem como quais relações entre eles serão necessárias para promover o sistema deliberativo como um todo[5].

[4] A esse respeito, ver também Parkinson (2006) e Neblo (2005).
[5] Essas relações ainda não estão claras, sendo, portanto, objeto de pesquisa.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 69 12/7/12 2:08 PM

O *giro do giro*: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa

Como já mencionado na seção anterior, a definição habermasiana de deliberação, bem como os princípios que a guiam, dá suporte ao giro deliberativo ocorrido na teoria democrática (Dryzek, 2000)[6]. A partir daí emerge um profícuo diálogo entre os diferentes proponentes dessa teoria. Nesse sentido, vale a pena retomarmos tanto a definição oferecida por Habermas (1997), quanto os princípios que a balizam.

Segundo Habermas, a deliberação designa um "ato intersubjetivo de comunicação e argumentação cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social" (1997, p. 305). Para tanto, ela envolve: (a) argumentação: o intercâmbio regulado de informações e de razões entre partes que introduzem e examinam criticamente propostas; (b) publicidade e inclusividade: todos aqueles que são possivelmente afetados pelas decisões devem ter chances iguais de tomarem parte de sua elaboração; (c) ausência de coerção externa: os participantes são soberanos à medida que só se encontram vinculados aos pressupostos da comunicação e às regras procedimentais de argumentação; (d) ausência de coerção interna: cada participante tem oportunidade igual de ser ouvido, de introduzir novos tópicos, fazer propostas e contribuições, assim como de criticar aquilo que foi proposto – tomada de posição sim/não é motivada somente pela força do melhor argumento; (e) acordos racionalmente motivados: estes podem ser, a princípio, desenvolvidos sem restrições ou retomados em

[6] Ao examinar as origens desse giro, Dryzek (2000) aponta duas fontes: o constitucionalismo liberal e a teoria crítica. Seguindo Chambers, justificamos a ausência de autores como Rawls (1999) neste artigo por considerar que ele, embora discuta alguns aspectos da democracia, não apresenta uma teoria democrática *per se* (Chambers, 2003, p. 308).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 70 12/7/12 2:08 PM

qualquer momento, não obstante, as deliberações devem ser concluídas levando em conta a decisão da maioria – devido ao seu nexo interno com a prática deliberativa, a regra da maioria justifica o pressuposto de que a opinião majoritária pode ser considerada uma base razoável para uma prática comum, até que a minoria convença a maioria do contrário; (f) regulação de todos os assuntos tendo em vista o interesse igual de todos: isso implica que certos temas e objetos, tradicionalmente considerados "privados", possam ser submetidos à discussão, em particular, aquelas questões que são publicamente relevantes, pois dizem respeito à distribuição desigual de recursos sobre os quais depende, de fato, o exercício dos direitos de comunicação e participação; (g) extensão das deliberações políticas à interpretação de necessidades e à transformação de preferências e enfoques pré-políticos: aqui, a força consensual dos argumentos não se apoia em um acordo sobre valores previamente desenvolvidos nas tradições e formas de vida comuns – esse "procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisão" pressupõe uma associação que concorde em regular imparcialmente as condições de vida comum de seus cidadãos, pois aquilo que os agrupam é, em último termo, o laço linguístico que mantém a coesão de qualquer comunidade de comunicação (Habermas, 1997, pp. 305-6).

Os princípios retratados mostram que, nesse modelo considerado "clássico", o que se busca com a deliberação é uma solução comum para situações problemáticas, alcançada através de um consenso intersubjetivo. Ou seja, indivíduos, com interesses conflitantes sobre qual é a melhor solução para um determinado problema, deliberam entre si e convergem para a opção que acreditam ser a melhor para todos. Os diferentes interesses em jogo serão coordenados via discurso entre as partes no qual predomina a força do melhor argumento. Tal discurso baseia-se na lógica

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 71 12/7/12 2:08 PM

da ação comunicativa[7] uma vez que os participantes adotam uma orientação voltada para o entendimento comum, agindo de forma sincera e verdadeira (Bächtiger *et al.*, 2009). A legitimidade da solução alcançada deriva desse acordo comunicativamente alcançado. Nessa versão, tal qual afirmam Mansbridge *et al.* (2009), a deliberação é definida em oposição ao autointeresse, à barganha, à negociação, ao voto e ao uso do poder. Por essa razão, e em nome dos fatos sociais, ela deve ser reformulada ou "expandida".

Passa-se assim a propor (1) formas mais flexíveis de discursos, ao se enfatizar mais os resultados da deliberação do que o seu processo (Warren, 2007); (2) outras atividades que funcionem como influência comunicativa sob condição de conflito – a barganha, por exemplo (Mansbridge *et al.*, 2009); (3) outras formas de comunicação além do discurso racional – a retórica, a narrativa etc. (Young, 2001); (4) uma concepção plural de bem comum e (5) a presença do conflito de interesses e outros métodos não deliberativos de respondê-los (Mouffe, 2000; Connoly, 2005; Mansbridge *et al.*, 2009). Nessa proposta expandida, o consenso deixa de se constituir em meta da deliberação e a política volta a ser concebida como a luta de interesses divergentes para realizá-los dado o "caráter erradicável do antagonismo promovido pelo pluralismo" (Bächtiger *et al.*, 2009).

Esse *giro do giro* traz consequências? É possível de fato falar em "abandono dos ideais regulativos" da teoria deliberativa? (Thompson, 2008).

Antes de analisar tais consequências, é importante lembrar como o próprio Habermas (1997) retrabalha muitos dos

[7] Ação cujos participantes não se orientam primariamente ao próprio êxito, antes perseguem seus fins individuais sob a condição de que seus respectivos planos de ação possam se harmonizar entre si sobre a base de uma definição compartilhada da situação. Os planos de ação dos atores implicados nessa ação não se coordenam através de um cálculo egocêntrico dos resultados, mas mediante atos de entendimento (Habermas, 1984, p. 367).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 72 12/7/12 2:08 PM

temas criticados ao formular seu modelo deliberativo de democracia. Embora os conceitos de esfera pública e de sociedade civil – este último como base social diferenciada da esfera pública – se mantenham como lócus de formação de uma vontade e de uma opinião pública através da ação comunicativa, o tipo de discurso passa a comportar questões não só de verdade e moralidade, mas também pragmáticas; questões sobre aquilo a ser feito para traduzir o consenso em decisões capazes de serem estabelecidas e negociadas quando os conflitos de valores e interesses tornam-se irredutíveis. Além do conteúdo do discurso, a argumentação racional aparece como uma entre outras formas de se resolver problemas de ação coletiva. Além desta, Habermas (2009) considera também a negociação e a barganha. Isso porque, segundo o autor, tais formas estão igualmente ligadas ao discurso uma vez que as pessoas em negociação têm de acordar sobre os termos da mesma[8]. No que diz respeito ao desfecho dessa interação, o consenso passa a ser uma das possibilidades, ao lado do compromisso legítimo e da cooperação (Habermas, 2009). Ademais, o autor passa a reconhecer uma pluralidade de públicos e atores que interagem entre si para formarem a opinião pública. Habermas passa a defender "uma comunicação sem sujeito, difusa" em contraste com a ideia de públicos formados somente pela interação face a face em pequenas comunidades (Dryzek, 2000, p. 25; Habermas, 1997, p. 360). Como consequência da complexidade social, "uma massa crescente de trocas

[8] Habermas, em seu diálogo com Elster, busca fundamentar esse argumento ao defender uma relação complementar entre normatividade e racionalidade (Habermas, 1997, pp. 338-9). Seguindo Repa, podemos afirmar que "[...] o paradigma proposto por Habermas, aquele que defende o entendimento recíproco entre sujeitos que falam e agem, não visa propor às ciências convencionais uma nova orientação teórica, mas uma nova orientação para a própria teoria crítica [...] que permita a convivência produtiva de diversos paradigmas teóricos, como o paradigma sistema e mundo da vida" (Repa, 2008, pp. 179-80). Entretanto, essa convivência é marcada pela crítica, ou seja, pela capacidade de criticar e colocar freios aos excessos da racionalidade instrumental (Nobre, 2004, p. 55).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 73 12/7/12 2:08 PM

formais e informais, discussão, negociação, compromissos etc. [passam a ocorrer] em todos os estágios da política" (Habermas, 2009, p. 153).

Apesar das mudanças supracitadas, o debate entre as versões normativa e pretensamente realista de deliberação persiste e as consequências, a nosso ver, vinculam-se à aproximação das versões propostas daquilo que podemos chamar de pluralismo de segunda geração[9] ou neocorporativismo (Mansbridge, 1995, 1999).

Em que pesem as diferenças de contexto no qual surgem, bem como dos propósitos que as envolvem, o ponto em comum dessas duas tradições reside na ênfase dada à dinâmica de grupos de interesses nas democracias liberais representativas. Enquanto a primeira defende uma multiplicidade de grupos econômicos e sociais que competem pela atenção do estado, a segunda postula mais especificamente a negociação entre capital e trabalho sob a égide do Estado (Held, 1994, pp. 194-5). Entretanto, em ambas, a legitimidade da ação do Estado é derivada da capacidade de intermediar e representar os interesses em jogo desses grupos.

Segundo Dahl (1989b), os procedimentos que regem essas relações estão inseridos em uma estrutura política que facilita a representação e a negociação desses interesses, bem como assegura que se coloquem em prática os resultados da competição estabelecida. A legitimidade do processo enseja a igualdade na representação, ou seja, ele só será legítimo se derivar de uma competição onde todos os interesses tiverem chances iguais de serem ouvidos e de influenciarem os resultados. Tal qual assegurado por Mansbridge (1999), a igualdade, nesse esquema, refere-se às oportunidades iguais para afetar os resultados.

Uma vez que a realidade social é marcada pela pluralidade de interesses e concepções de vida, a ideia de bem

[9] Embora não só, o principal proponente é Dahl (1989a, 1989b).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 74 12/7/12 2:08 PM

comum deve ser descartada dado que, entre outras razões, a própria estrutura pluralista tende a reconciliar os interesses em competição por meio da distribuição e da atribuição de peso igual à representação dos interesses sociais.

Sanadas as distorções geradas pelas assimetrias de recursos materiais e simbólicos, a negociação e a barganha podem ocorrer livremente entre grupos cuja importância reside em sua capacidade de representar efetivamente os inúmeros interesses que se apresentam de forma desigual na sociedade. Os grupos podem aumentar essa capacidade de equalizá-los[10]. Para Mansbridge, tais grupos, ao adquirirem *status* e reconhecimento público, podem trazer para a negociação outros grupos, menos organizados, lançando luz às dificuldades de organizar interesses difusos e pouco representativos (1997, p. 137).

Se, por um lado, a ênfase nos grupos e nas condições em que são formados e atuam é importante para as democracias contemporâneas, podemos igualmente afirmar, seguindo Cohen e Rogers (1995), que a política não pode ser reduzida "ao bazar pluralista onde interesses e objetivos plurais competem entre si pela atenção do Estado", nem as representações sociais ao conflito capital e trabalho. Uma versão mais universalista da mesma deve ser requerida para dar conta de responder questões acerca da formação de sensibilidades públicas e as formas que tanto os cidadãos como o Estado podem promovê-las (Cohen e Rogers, 1995, p. 32). O ideal da barganha justa entre interesses de grupos, bem como os diferentes desenhos institucionais para operacionalizá-los, são preocupações importantes, mas limitadas para gerar julgamentos sobre quais temas serão relevantes, quais

[10] Os grupos podem fazer essa equalização de duas formas: 1) ao possibilitar meios para os indivíduos com menos recursos combinarem seus recursos com os de outros e emergirem como possibilidades reais de poder; (2) ao oferecerem representação para interesses que não são bem-organizados na política territorial (Cohen e Rogers, 1995, p. 34).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 75 12/7/12 2:08 PM

grupos os representarão e quais as formas que melhor os representarão. Concentrar a discussão somente na justiça do sistema de representação e da agregação de interesses obscurece a importância da discussão sobre valores mais amplos, como aqueles relativos à formação de uma perspectiva cívica que, por sua vez, possibilitará a percepção da necessidade de formação e organização dos próprios grupos e de suas capacidades deliberativas. A ausência da ideia de uma esfera pública mais ampla – central na teoria deliberativa "clássica" – como lócus privilegiado de formação de uma opinião pública reflexiva que envolve mobilização, tematização e interpretações de diferentes temas, perspectivas e interesses, empobrece, a nosso ver, a proposta supostamente "realista" de deliberação democrática[11]. Tal esfera, vale lembrar, também faz parte de um sistema maior, caracterizado por diferentes níveis que comportam diferentes estilos de discurso e ação.

Notas conclusivas: limites e potencialidades da ideia de sistema deliberativo

A nosso ver, a principal potencialidade da ideia de sistema deliberativo é a de precisar as condições e os contextos através dos quais a deliberação poderá produzir uma opinião pública mais informada e decisões vinculantes mais legítimas, tanto do ponto de vista democrático quanto redistributivo. Nesse sentido, a diferenciação entre esferas formais e informais de deliberação, tal qual preconizada por Habermas (1997, 2009) ao propor seu modelo discursivo de democracia, ganha relevância quando torna o engajamento cívico e a deliberação uma relação de soma positiva. Na primeira, como defende o autor, ter-se-ia a possibilidade da formação de uma opinião pública informal que constitui a infraestrutura participativa das

[11] Esta ausência é mais sentida nos modelos de Goodin (2008) e Mansbridge (2007) do que de Hendriks (2006).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 76 12/7/12 2:08 PM

democracias contemporâneas. Nesse caso, o padrão deliberativo se diferencia daquele operado na esfera pública formal, ou seja, no parlamento, nos tribunais e na administração. Tipos diferentes de padrões de ação e discurso habitam esses espaços, que são mais ou menos seletivos ao discurso racionalmente motivado.

Essa "diferenciação funcional de tipos de ação e da prática discursiva, que é dependente do lugar que a deliberação e a decisão ocupam no interior de um contexto mais amplo do sistema político como um todo", possibilita, segundo o próprio Habermas (2005, p. 390), construir hipóteses mais específicas sobre a permeabilidade desses espaços aos diferentes tipos de deliberação e/ou negociações em função da diferença nos tipos de conflitos produzidos nesses espaços. Ou seja, o autor reconhece a diferenciação funcional nos tipos de ação e nas práticas discursivas como decorrência das diferenças de conflitos gerados em espaços diferentes.

Nesse esquema, a deliberação "do tipo clássico" poderá ser pensada como uma possibilidade em uma escala de tipos diferentes de ação e de prática discursiva. O momento através do qual se pesam razões entre sujeitos com o objetivo de tomar decisões públicas e legítimas poderá representar o ápice dessa escala, em que os cidadãos deparam com condições propícias e concordam em encontrar, mediante trocas de razões, soluções para os problemas comuns que os mobilizam. O caráter democrático desse momento derivará do tratamento igual àqueles que deliberam. Assim, para que a deliberação torne-se democrática, o processo terá de ser desenhado com o intuito de promover as habilidades deliberativas, respondendo, dessa maneira, às críticas derivadas da diferença nessas habilidades (Young, 2001; Phillips, 1995).

Resulta daí que, para alcançarem os procedimentos justos, os participantes devem se engajar na prática discursiva, avaliar o contexto e as circunstâncias nas quais ela pode ou não ocorrer. Como nos afirma Cohen (2007), se o

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 77 12/7/12 2:08 PM

contexto não for favorável, o problema não reside no ideal deliberativo, mas nas circunstâncias estabelecidas. Sendo assim, para melhorá-las, é necessário trabalhar em pelo menos duas frentes: na possibilidade de se criar, através do engajamento e da prática participativa, um julgamento público sobre as mesmas, assim como na possibilidade de transformar os resultados de tais práticas em regras e/ou procedimentos institucionais que ofereçam incentivos e protejam a deliberação.

Esse julgamento não precisa assumir somente a forma de razão, outras formas de comunicação poderão ser mobilizadas. Mas, como também nos lembra Cohen (2007), trocar razões não é a mesma coisa que a fala cotidiana defendida por Mansbridge *et al.* (2009). Essa fala não produz os resultados almejados à medida que o processo não enseja a reflexão requerida pela troca de razões. Isso não nos impede de pensar que o discurso informal possa servir como um treinamento para a promoção das habilidades deliberativas (Hendriks, 2006). Entretanto, é preciso frisar, seguindo Warren, que a deliberação, como forma de comunicação, "é excepcional, constitui uma resposta às falhas das relações sociais, das instituições e sistemas e, por isto, ela é uma forma de comunicação exigente" (2007, p. 276).

Vale lembrar ainda que, na versão "clássica" da deliberação, a troca de argumentos bem como a demanda por justificação pública, mais do que as outras formas de comunicação, podem ensejar a revisão de posições, interesses e preferências, forjando uma perspectiva mais pública dos mesmos, sem, com isso, precisar descartar interesses e conflitos derivados de sua coordenação.

Não obstante, mesmo pensando em uma forma sistêmica, onde cada unidade funcionaria de maneira mais ou menos deliberativa, o grande desafio ainda é conectá-las com vistas a assumir uma forma mais integrada que gere impactos na vida dos cidadãos de uma comunidade. Em que pese tal

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 78 12/7/12 2:08 PM

dificuldade e a necessidade de resolvê-la, ao precisar os tipos corretos de controle e *feedback* entre eles, não é necessário, a nosso ver, abrir mão dos ganhos – mesmo que normativos – oferecidos pela agenda dos deliberativos "clássicos".

Cláudia Feres Faria
é professora adjunta do departamento de ciência política da UFMG.

Referências bibliográficas

BÄCHTIGER, A.; STEINER, J. 2005. "Introduction". *Acta Politica*, v.40, n. 3, pp.153-168

_____ *et al.* 2009. "Disentangling diversity in deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities". *The Journal of Political Philosophy*, v.18, n.1, pp.32-63.

BOHMAN, J. 1998. "Survey article: the coming age of deliberative democracy". *The Journal of Political Philosophy*, v.6, n.4, pp.400-25.

CHAMBERS, S. 2003. "Deliberative democratic theory". *Annual Review of Politics Science*, v.6, pp.307-26.

COHEN, J. 2007. "Deliberative democracy". In: ROSENBERG, S. (org.) *Deliberation, participation and democracy:* can the people govern? Basingstoke/ New York: Palgrave Macmillan, pp.219-36.

CONNOLLY, W. E. 2005. *Pluralism.* Durham, NC: Duke University Press.

COHEN, J.; ROGERS, J. (orgs.). 1995. *Associations and democracy.* London/ New York: Verso.

DAHL, R. 1989a. *Um prefácio à teoria democrática.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

_____. 1989b. *Democracy and its critics.* New Haven/ London: YUP.

DRYZEK, J. S. 2000. *Deliberative democracy and beyond:* liberals, critics, contestations. New York: OUP.

FARIA, C. F. 2010. "O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.25, n.73, pp.101-11.

GOODIN, R. E 2008. "Sequencing deliberative moments". In: *Innovating democracy.* New York: OUP, pp.186-203.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. 2004. *Why deliberative democracy?* Princeton: PUP.

HABERMAS, J. 1984. *The theory of communicative action:* reason and rationalization of society. Boston: Beacon Press, v.1.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 79 12/7/12 2:08 PM

_____. 1987. *The theory of communicative action:* lifeworld and system – a critique of functionalist reason. Boston: Beacon Press, v.2.

_____. 1997. *Between facts and norms:* contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge, UK: Polity.

_____. 2005. "Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics". *Acta Politica*, v.40, n.3, pp.269-83.

_____. 2006. "Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research". *Communication Theory*, v.16, n.4, pp.411-26.

_____. 2009. *Europe: the faltering project*. Cambridge/ Malden, MA: Polity.

HELD, D. 1994. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paideia.

HENDRIKS, C. M. 2006. "Integrated deliberation: reconciling civil society´s dual role in deliberative democracy". *Political Studies*, v.54, n.3, pp.486-508.

MANSBRIDGE, J. J. 1995. "A deliberative perspective on neo-corporatism". In: COHEN, J.; ROGERS, J. (orgs.). 1995. *Associations and democracy*. London/New York: Verso, pp.133-47.

_____. 1999. "Everyday talk in the deliberative system". In: MACEDO, S. (org.) *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*. Oxford/ New York: OUP, pp.211-39.

_____. 2007. "Deliberative democracy or democratic deliberation?" In: ROSENBERG, S. (org.) *Deliberation, participation and democracy:* can the people govern? Basingstoke/ New York: Palgrave Macmillan, pp.251-72.

_____ *et al.* 2009. "The place of self-interest and the role of power in the deliberative democracy". *Journal of Political Philosophy*, v.18, n.1, pp.64-100.

_____ *et al.* 2012. "A systemic approach to deliberative democracy". In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. J. *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: CUP, pp.1-26.

MOUFFE, C. 2000. "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism". *Political Science Series,* v.72, pp.1-17.

NEBLO, M. 2005. "Thinking through democracy: between the theory and practice of deliberative politics". *Acta Politics*, v.40, n.2, pp.169-81

NOBRE, M. 2004. *A teoria crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

PARKINSON, J. 2006. *Deliberating in the real world:* problems of legitimacy in deliberative democracy. Oxford/ New York: OUP.

PHILLIPS, A. 1995. *The politics of presence*. Oxford: Clarendon Press.

RAWLS, J. 1999. *A theory of justice*. Harvard: HUP.

REPA, L. 2008. "Jürgen Habermas e o modelo reconstrutivo de teoria crítica". In: NOBRE, M. (org.) *Curso livre de teoria crítica*. Campinas: Papirus, pp.161-82.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 80 12/7/12 2:08 PM

ROSENBERG, S. W. 2007. "An introduction: theoretical perspectives and empirical research on deliberative democracy". In: ROSENBERG, S. W. (Ed.) *Deliberation, Participation and Democracy:* can the people govern? Basingstoke/ New York: Palgrave Macmillan, pp.1-21.

SARTORI, G. 1994. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática. 2v.

THOMPSON, D. F. 2008. "Deliberative democratic theory and empirical political science". *Annual Review Political Science*, v.11, pp.497-520.

WARREN, M. E. 2007. "Institutionalizing deliberative democracy". In: ROSENBERG, S. W. (Ed.) *Deliberation, Participation and Democracy:* can the people govern? Basingstoke/ New York: Palgrave Macmillan, pp.272-88.

YOUNG, I. M. 2001. "Activists challenge deliberative democracy". *Political Theory*, v.29, n.5, pp.670-90.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 81 12/7/12 2:08 PM

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 82 12/7/12 2:08 PM

QUAL SOCIOLOGIA PÚBLICA? UMA VISÃO A PARTIR DA PERIFERIA[1]

Fernando Perlatto
João Marcelo Maia

Em 2004, o sociólogo americano Michael Burawoy proferiu uma conferência presidencial no encontro da American Sociological Association que causou furor entre os participantes, além de ter ecoado para o campo global das ciências sociais contemporâneas. Nela, Burawoy pregou – e essa nos parece ser uma boa palavra – a revitalização da tradição da sociologia pública, entendida como uma prática científica reflexiva orientada para a comunicação democrática entre sociólogos e diferentes públicos. Como texto escrito, o discurso de Burawoy tinha onze teses, ao estilo dos manifestos clássicos da tradição marxista (Burawoy, 2005). Não pretendemos analisar todas essas teses exaustivamente aqui, mas apenas apontar os traços gerais da argumentação[2].

[1] Por periferia entendemos aqueles países que surgiram no bojo da grande expansão colonial europeia a partir do século XVI e que ocuparam lugar subordinado na divisão internacional do trabalho. É claro que os realinhamentos geopolíticos contemporâneos desafiam a dualidade centro-periferia, mas acreditamos que o conceito possa ser operacional em termos históricos, além de evidenciar a assimetria entre Norte e Sul no que se refere à circulação global de conhecimento.

[2] Desde a publicação desse artigo, Burawoy vem produzindo uma série de trabalhos nos quais procura apresentar de maneira sistematizada suas concepções

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 83 12/7/12 2:08 PM

Burawoy inicia dizendo que o contexto no qual escreve estaria marcado por um descompasso entre a sensibilidade sociológica, majoritariamente progressista, e o sentimento geral do mundo, que teria se deslocado muito para a direita nas últimas décadas. Dado esse contexto, o autor discute o que entende por sociologia pública, situando-a como um campo dentre outros na divisão de trabalho sociológico. Essa divisão comportaria ainda a *sociologia profissional*, destinada a resolver problemas científicos em ambientes universitários institucionalizados; a *sociologia orientada para políticas públicas*, praticada como uma forma de trabalho contratada por governos, ONGs e outras agências e instituições extra-acadêmicas; e a *sociologia crítica*, realizada por intelectuais que refletiriam sobre o próprio estatuto das teorias sociais e suas implicações políticas, mas num ambiente ainda razoavelmente restrito.

Nos termos de Burawoy, haveria duas grandes linhas de sociologia pública: na primeira, intitulada *tradicional*, o sociólogo se dirigiria ao grande público em artigos de jornais, editoriais, livros e revistas, preservando certa hierarquia comunicativa. No caso da sociologia pública *orgânica*, o sociólogo se engajaria mais decididamente com diversos públicos específicos, numa relação mais horizontal e de

sobre sociologia pública. Destacamos aqui alguns mais relevantes no sentido de apresentar o debate geral acerca desta perspectiva: Burawoy, 2007; 2008; 2011. Importante ressaltar que a palestra de Burawoy não se deu num vazio, estabelecendo um diálogo direto com o famoso *Relatório Para Abrir as Ciências Sociais*, coordenado por Immanuel Wallerstein (1996). Resultado de ampla investigação realizada com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian, o *Relatório* analisou o desenvolvimento das Ciências Sociais desde o século XVIII, enfatizando os seguintes desafios colocados, no final do século XX e início do XXI, à sua reestruturação: 1) superação do falso universalismo dominante nas Ciências Sociais; 2) rompimento da divisão anacrônica das Ciências Sociais apostando na interdisciplinaridade; e 3) suplantação da metodologia positivista então hegemônica. Segundo Burawoy, esse *Relatório* não conseguiria dar conta de responder aos impasses e realizar a potencialidade das ciências sociais na contemporaneidade, por não se colocar as perguntas: "*sociologia para quê?*" e "*sociologia para quem?*", fundamentais para a reflexão em torno de uma sociologia pública.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 84 12/7/12 2:08 PM

mão dupla, que permitisse o alargamento da experiência democrática na sociedade e na própria prática científica. Além dessas divisões, Burawoy constrói um eixo dual organizado em torno da oposição entre abordagens instrumentais e reflexivas da sociologia.

As quatro dimensões estariam obviamente articuladas: o sociólogo que trabalha em um projeto específico de política pública, contratado por um governo, utiliza ferramentas metodológicas e conceituais desenvolvidas na sociologia profissional e especializada, fomentada em programas de pesquisa e cursos de pós-graduação. Ao mesmo tempo, os sociólogos críticos que discutem o estatuto epistemológico e político dos paradigmas teóricos existentes, também se engajam, muitas vezes, em conversas e debates com os diferentes públicos extrauniversitários. Finalmente, é possível dizer que o próprio diálogo dos sociólogos com outros públicos pode contribuir para oxigenar a agenda de pesquisa acadêmica, ou seja, da sociologia profissional.

Burawoy também sustenta que há diferentes trajetórias possíveis para um cientista social nesta divisão do trabalho e cita alguns exemplos – todos norte-americanos – de trânsito entre sociologia pública, sociologia profissional e sociologia orientada para políticas públicas. Ele defende um ideal de diálogo entre as diferentes práticas sociológicas como forma de evitar possíveis patologias da autorreferencialidade, seja na sociologia profissional, seja na sociologia pública, tais como o excessivo cientificismo, de um lado, e o dogmatismo político e pouco reflexivo, de outro. Note-se que ele reconhece a especificidade da história sociológica nos EUA, embora sustente suas categorias – construídas a partir dessa história provinciana – como um enquadramento válido para a análise do campo global da sociologia e suas diversidades.

Ao final da palestra, Burawoy evidencia o projeto normativo que guia sua defesa da sociologia pública: trata-se

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 85 12/7/12 2:08 PM

da ideia de que a sociologia encontrará seu público e seu ambiente na sociedade civil. Não no Estado, tido como domínio da ciência política, ou no mercado, terreno por excelência da economia. Ou seja, a sociologia teria como norte moral um compromisso humanitário com uma espécie de "defesa da sociedade". Como se verá mais adiante, essa identificação da sociologia pública com o conceito de "sociedade civil" se mostrará um dos aspectos mais problemáticos da construção do autor. Consideramos que o debate sobre a dimensão pública da imaginação sociológica só pode ser equacionado adequadamente caso ultrapassemos esta limitação, entendendo que não há um único modelo societal possível que se ajusta melhor à sociologia pública.

As onze teses de Burawoy atraíram muitos colegas por conta de seu "chamado às armas", mas também numerosos críticos (nesses últimos sete anos, não se deixou de criticar nem uma única de suas onze teses). De forma geral, a repercussão do debate deu-se de três formas entre 2004 e 2011: a) pela organização de dossiês em revistas acadêmicas da área; b) pela publicação de livros sobre o tema, em geral na forma de coletânea; c) pelas viagens de Burawoy ao redor do mundo para fazer palestras em encontros científicos, fato impulsionado por sua eleição para a presidência da International Sociological Association, no ano de 2010. Por razões de espaço, nos concentraremos nas duas primeiras formas de disseminação do debate.

No caso das revistas científicas, pode-se dizer que o debate seguia um padrão: as revistas publicavam um dossiê sobre o tema, que continha um texto-manifesto do próprio Burawoy e uma réplica do mesmo, como forma de resposta aos comentários e às críticas feitas pelos especialistas convocados. Esse formato foi seguido nas seguintes revistas: *Social Forces*, *American Sociologist*, *The British Journal of Sociology* e *Critical Sociology*. Impossível resumir aqui toda a gama de opiniões e críticas, mas nas linhas que se seguem procura-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 86 12/7/12 2:08 PM

remos apresentar um quadro analítico geral que permita ao leitor entender os principais pontos em disputa na recepção das teses de Burawoy.

No que se refere às críticas, uma das principais acusações a Burawoy diz respeito ao fato de o discurso da sociologia pública esconder agendas políticas ocultas ou estar baseado em juízos morais particulares sobre o que significaria "participação" e "engajamento". Comentários nesse sentido foram feitos nas diferentes revistas (Tittle, 2004; Nielsen, 2004; Boyns; Fletcher, 2005), e sempre alertam tanto para a ameaça de conflação entre marxismo e sociologia pública, como para a impossibilidade de estabelecer um consenso moral normativo compartilhado por todos os sociólogos, consenso este que nem mesmo seria desejável. Em geral, essas críticas oferecem como ideal moral "alternativo" o próprio fortalecimento da chamada sociologia profissional (Brint, 2005; Turner, 2005), que estaria ameaçada pelo projeto ideológico e normativo da sociologia pública, tal como proposta por Burawoy (talvez o crítico mais estridente deste campo seja Mathieu Deflem, que criou o site *Save Sociology* justamente para "salvar" a sociologia como ciência do perigo da sociologia pública e sua agenda marxista e supostamente antiprofissional).

Outra corrente de críticos teve uma visão mais positiva do projeto de Burawoy, mas destacou um conjunto de erros conceituais ou epistemológicos que contribuiriam para minar a ideia de sociologia pública ou para impedir que ela se tornasse uma prática com resultados eficazes. Nesse grupo, pode-se destacar textos que alertaram para os problemas na construção do eixo da divisão do trabalho intelectual (Calhoun, 2005; McLaughlin *et al.*, 2005; Ghamara-Tabrizi, 2005; Ericson, 2005; Braithwaite, 2005) e na própria definição do que seja "público" (Kalleberg, 2005).

Pode-se localizar também um conjunto de críticos à esquerda, que considera a proposta da sociologia pública

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 87 12/7/12 2:08 PM

um nome novo e conciliador para uma atividade intelectual radical que teria uma história alternativa àquela oferecida por Burawoy. São os casos de Baiocchi (2005), Aronowitz (2005) e Katz-Fishman; Scott (2005), os quais sustentam que Burawoy deveria ir ainda mais longe no questionamento ao *mainstream* da sociologia profissional norte-americana. As críticas de Katz-Fishman e Scott, em especial, relacionam diretamente o projeto da sociologia pública a uma agenda política de transformação socialista e engajamento com públicos revolucionários. Parentes próximos desse grupo são as críticas oriundas de tradições sociológicas que sempre tiveram grande relação com movimentos progressistas e radicais, casos do feminismo e do feminismo negro (Acker, 2005; Brewer, 2005).

Finalmente, um último grupo de comentadores é formado por aqueles que buscam interpretar suas próprias experiências intelectuais à luz da ideia de sociologia pública, o que evidencia uma disposição maior para aceitar a proposta de Burawoy e transformá-la num operador legítimo na interpretação da atividade dos sociólogos. Pode-se citar os artigos de Bonacichi (2005), Vaughan (2005) e Putney *et al.* (2005), todos dispostos a analisar exemplos concretos de pesquisa que poderiam fornecer modelos "corretos" para a sociologia pública.

Já a publicação de livros sobre o tema fornece importante evidência sobre o padrão de debate relacionado ao tema da sociologia pública. Se, num primeiro momento, esses livros orientavam-se para uma discussão crítica sobre as teses de Burawoy, logo passaram a surgir volumes que rotinizaram essa categoria no universo da sociologia, traduzindo-a como mais um conceito a ser trabalhado na disciplina. O volume *Public Sociology*, editado em 2007 por Dan Clawson, no qual quinze cientistas sociais se dispõem a debater o tema, é um belo exemplo da primeira torrente de comentários e críticas. De forma geral, as considerações

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 88 12/7/12 2:08 PM

feitas nos artigos de 2004 e 2005 se repetem, indo da acusação acerca de agenda marxista "oculta" à própria tibieza do programa de Burawoy *vis-à-vis* tradições intelectuais mais radicais, passando por problemas de conceituação e narrativas de experiências intelectuais pessoais à luz da ideia de "sociologia pública". Direção semelhante segue a publicação *Public Sociologies Reader*, organizada por Judith Blau e Keri E. Iyall Smith na qual, para além dos debates teóricos em torno da ideia de "sociologia pública", encontram-se artigos dedicados a pensar a articulação da temática com a agenda dos direitos humanos, da sustentabilidade e da paz, em tempos de globalização (Blau; Smith, 2006).

Ainda em 2007, surge o livro organizado por Lawrence Nichols (2007), *Public Sociology. The Contemporary Debate*, basicamente uma reunião dos artigos disponíveis no periódico *The American Sociologist*, com algumas adições. Trata-se de um volume menos voltado para a polêmica e mais direcionado à aplicação da categoria de sociologia pública, para a própria história da disciplina e suas formas de atividade. Esse processo de rotinização se consolida com a edição do *Handbook of Public Sociology* (Jeffries, 2009), cuja proposta é a de ser uma espécie de manual de alto nível sobre o tema, explicando as origens do conceito, exemplos concretos e mecanismos de avaliação para a diferenciação entre "boa" e "má" sociologia pública.

No Brasil, a discussão aterrissou por intermédio da edição do livro *Por uma Sociologia Pública* (Braga; Burawoy, 2009). Nesse livro, o sociólogo paulista Ruy Braga relê o tema da sociologia pública à luz da tradição de intervenção marxista de nomes como Florestan Fernandes e Francisco de Oliveira, além de inserir temas específicos do debate brasileiro, como a questão da sociologia no ensino médio. Pode-se citar, também, o volume 22, número 56, da revista *Cadernos CRH*, na qual se apresenta um dossiê sobre sociologia pública, com artigos que relêem o tema a partir da expe-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 89 12/7/12 2:08 PM

riência da sociologia do trabalho (Braga; Santana, 2009), da sociologia da ação (Touraine, 2009) e da tradição político-intelectual marxista (Mello e Silva, 2009), além de textos críticos à perspectiva de Burawoy (Turner, 2009). Destaque-se o texto de Simon Schwartzman (2009), que problematiza a crítica de Burawoy à sociologia acadêmica alegando que, no Brasil, as maiores possibilidades de exercício de autonomia e liberdade intelectual pelo sociólogo estariam na universidade. Schwartzman argumenta também que o contexto brasileiro ainda demandaria atenção ao fortalecimento institucional da sociologia.

Como se pode ver, num período de cinco anos, sociologia pública deixou de ser simplesmente um programa individual altamente polêmico para se codificar num discurso sociológico rotinizado, capaz de galvanizar discípulos, provocar a edição de livros-textos e fornecer, aos praticantes da disciplina, uma forma de interpretação de suas experiências coletivas como sociólogos. Consideramos que este rápido movimento terminou por transformar o debate sobre sociologia pública em uma "caixa-preta" – nos termos de Bruno Latour (1987) –, ou seja, em um conceito e em um conjunto de instrumentos cognitivos naturalizados. Segundo Latour, seria necessária uma problematização do nosso olhar para a ciência, que costuma se orientar para os produtos acabados desta atividade (um objeto, uma teoria ou um conceito), e não para o processo coletivo e descentrado que os geraram.

Trata-se, portanto, de abrir a "caixa-preta" da sociologia pública e rediscuti-la à luz dos diferentes debates, práticas e escritos que configuraram historicamente a relação entre sociologia e vida pública. Nosso objetivo é apresentar uma visão menos provinciana da história da sociologia como forma de imaginação social. Este ponto já foi brevemente tratado por alguns comentadores, entre os quais John Urry (2005), Ülrich Beck (2005) e Christopher Chase-Dunn

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 90 12/7/12 2:08 PM

(2005), que destacaram as limitações de uma abordagem centrada exclusivamente no eixo nacional para pensar um mundo híbrido e globalizado, por onde circulam diferentes formas de sociologia pública. Nesse campo, há também os que criticam a inadequação das afirmações de Burawoy aos casos de sociologias praticadas no Sul Global, no qual as divisões de fronteira entre os tipos de atividade intelectual não seriam tão nítidas (Quah, 2005; Stacey, 2007). Parece-nos que este é um questionamento crucial e que merece maior esclarecimento analítico.

Nas próximas duas seções serão exploradas duas hipóteses: em primeiro lugar, questionaremos a contraposição entre sociologia profissional e sociologia pública, tal como construída por Burawoy. Para tanto, recorreremos à própria tradição sociológica norte-americana em busca de subsídios para a reconstrução de outra história da sociologia pública naquele país. Em seguida, apresentaremos uma interpretação do caso brasileiro. Nosso objetivo nesta segunda seção é evidenciar como um caso tido como periférico pode iluminar outra articulação entre sociologia e vida pública, que vai além do modelo fechado proposto por Burawoy.

Ao apresentarmos essa segunda hipótese, ancoramo-nos em recentes discussões que enfatizam a necessidade de questionar o eurocentrismo na teoria social e o modelo assimétrico de circulação de conhecimento entre Norte e Sul (Connell, 2007; Alatas, 2006). Assim, sugerimos que as tradições intelectuais no chamado Sul Global não devem ser vistas como simples consumidoras de conceitos fabricados na Metrópole, mas sim como discursos que podem questioná-los e contribuir para o debate de forma não subordinada.

Abrindo o debate: o caso americano para além de Burawoy

Não obstante o zelo com o qual Burawoy organizou a proposição de uma agenda intelectual normativa em torno da sociologia pública, é preciso considerar que as preocupa-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 91 12/7/12 2:08 PM

ções que orientam suas reflexões não são de todo novas, estando já sedimentadas em debates anteriores na sociologia norte-americana a respeito da dimensão pública da sociologia. A própria disciplina nasce, nos Estados Unidos, diretamente atrelada à preocupação com a intervenção pública e influenciada pelo reformismo social do final do século XIX.

Como surge em contexto caracterizado pelas consequências advindas da Guerra de Secessão (1861-1865), suas preocupações centrais não serão acadêmicas *stricto sensu*, mas direcionadas às soluções para a desestruturação dos laços da sociedade tradicional, então em curso. As obras e a atuação de seus principais fundadores – Lester Ward, F. H. Giddings, W. G. Sumner e A. Small – serão marcadas por uma combinação, muitas vezes tensa, entre projetos de reforma social e uma compreensão evolucionista da sociedade, sobretudo como decorrência da influência da obra de Herbert Spencer. O amálgama entre valores do puritanismo, do reformismo social e do evolucionismo direcionará as principais prioridades dessa sociologia nascente, que, guiada pelas ideias de progresso e integração social, se preocupará, entre outros temas, com as formas de incorporação dos imigrantes, com a superação da divisão racial e com o fortalecimento dos laços familiares (Calhoun, 2007; Turner; Turner, 1990).

Esta perspectiva reformista exercerá influência decisiva sobre o processo de institucionalização da sociologia no país entre as décadas de 1890 e 1940, como evidenciam as formulações e movimentos dos intelectuais vinculados à Escola de Chicago. Criada por uma fundação batista financiada pelo filantropo e empresário Rockfeller e reunindo intelectuais como Robert Park, Ernest Burgess, Louis Wirth, Herbert Blummer e William Thomas, a Escola de Chicago buscou transformar a sociologia em uma ciência empírica, por meio da combinação da filosofia pragmática com uma

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 92 12/7/12 2:08 PM

orientação política reformista. A expectativa era de fortalecimento da democracia, em um quadro marcado pela rápida industrialização e urbanização da sociedade norte-americana (Bulmer, 1984).

A partir das primeiras décadas do século XX, o acelerado processo de institucionalização da sociologia nas universidades americanas – sobretudo nas universidades de Chicago e Columbia – terá como eixo de sustentação o esforço para torná-la uma disciplina autônoma, dotada de métodos e procedimentos próprios. Essa busca desencadeará tensões entre aqueles que identificavam a sociologia com a perspectiva do engajamento público e aqueles que buscavam torná-la mais "profissional", nos termos de Burawoy. De um lado, havia um movimento no sentido de transformar a sociologia em uma ciência, ancorada no discurso da neutralidade axiológica; de outro, notava-se a forte presença de autores como W. E. B. DuBois, cujas obras e atuação eram fortemente marcadas pelo engajamento público, ainda que sustentadas em coerentes procedimentos teóricos e metodológicos.

Os embates entre a perspectiva "científica" e aquela vinculada à "intervenção pública" se exacerbaram nas décadas seguintes, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, quando três intelectuais – os quais Pierre Bourdieu (2005) denominou como "tríade capitolina" – se consolidaram como figuras centrais da armação do campo sociológico norte-americano: Talcott Parsons, Robert Merton e Paul Lazarsfeld. Para o sociólogo francês, esses autores lograram sucesso no sentido de constituir uma ortodoxia intelectual marcada por uma mistura de teoria funcionalista e metodologia positivista, responsável pela consolidação de uma "sociologia profissional" – mais uma vez nos termos de Burawoy –, que teria se tornado dominante não somente nos Estados Unidos, mas na Europa e nos países periféricos.

A crítica de Bourdieu ao *establishment* da sociologia norte-americana, representado pelos três autores, é seme-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 93 12/7/12 2:08 PM

lhante àquelas realizadas por Wright Mills e Alvin Gouldner em momentos anteriores. Enquanto Mills (1959) se colocava em uma perspectiva contrária ao que denominava como "empirismo abstrato" e "grande teoria", Gouldner (1970) assumia como inimigo aquilo que denominava de "sociologia acadêmica", defendendo, em contrapartida, uma "sociologia reflexiva". Ambos os sociólogos estavam fortemente influenciados pelo caldo político e cultural dos anos de 1960, que oferecia terreno propício para a decantação de uma imaginação próxima ao ideário de uma sociologia pública (Wallerstein, 2007).

Esta contraposição entre dois modos de se conceber e praticar sociologia – tendo, de um lado, o *mainstream*, representado por autores como Parsons, Merton e Lazarsfeld, e de outro, a *disobedient generation*, da qual faziam parte Mills e Gouldner (Sica; Turner, 2005) – exercerá enorme influência sobre a consolidação de determinada imagem do campo sociológico norte-americano da segunda metade do século XX. Contudo, esta polarização tem sido cada vez mais matizada por pesquisas recentes. Não se trata de negar a existência da tensão entre profissionalismo e engajamento, mas de evidenciar o quanto este embate – terreno sobre o qual Burawoy constrói sua reflexão – era mais complexo do que muitas vezes se procurou mostrar.

Muito embora reconheçam certa pertinência nesta contraposição entre profissionalismo e engajamento, trabalhos recentes têm argumentando que ela foi utilizada, na maior parte das vezes, como recurso na disputa por predomínio no campo sociológico. Muitos dos praticantes da sociologia acadêmica do *establishment* estavam imbuídos de preocupações públicas, assim como os membros da *disobedient generation* lograram produzir sociologias públicas relevantes, mobilizando aparatos fornecidos pela sociologia profissional (Calhoun; VanAntwerpen, 2007). Ainda que o foco de Parsons, por exemplo, tenha sido principalmente a teoria

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 94 12/7/12 2:08 PM

social, é inegável sua conexão com uma forma de imaginação pública influenciada pelo New Deal e suas promessas de coesão social. Da mesma forma, Lazarsfeld, não obstante sua ênfase teórica, identificava-se com uma ideia de cientista social como *expert*, capaz de influenciar a formulação de políticas públicas.

A problematização dessa dicotomia tem aberto novos caminhos, não apenas no sentido de apontar para o fato de que a sociologia americana – no decorrer do século XX, mesmo entre os membros do chamado *establishment* – logrou configurar uma forte dimensão pública, mas no da percepção de que há uma história da imaginação sociológica pública, que vai além da codificação do debate em torno da *public sociology*, como formulada por Burawoy. Outros autores norte-americanos – como, por exemplo, Robert Bellah e Craig Calhoun – elaboraram perspectivas teóricas e normativas em torno das preocupações relacionadas à sociologia e à vida pública, que transcendem as categorias formuladas pelo então presidente da American Sociological Association, abrindo novos caminhos para a problematização do conceito de sociologia pública.

Ao construir uma obra cujo objetivo central é o de possibilitar uma discussão pública sobre a natureza e os desafios da sociedade americana, Robert Bellah (1985), em seu clássico livro *Habits of Heart*, oferece interessante reflexão sobre a ideia de sociologia pública, em perspectiva diferenciada da chave do engajamento, como na argumentação normativa de Michael Burawoy. Dialogando diretamente com o clássico *A Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville, de 1835, Bellah busca compreender as características da sociedade americana, tomando como base não apenas suas leis, mas, sobretudo aquilo que denomina como "hábitos do coração", isto é, seus costumes, ideias, sentimentos e opiniões. O autor está preocupado com as interações que se estabelecem entre a dimensão intersubjetiva das pessoas e

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 95 12/7/12 2:08 PM

o ambiente político da sociedade, procurando investigar a forma como os americanos organizam a narrativa sobre os diversos elementos de suas vidas, dando sentido às suas existências e organizando suas maneiras de viver em sociedade.

Bellah mobiliza os argumentos de Tocqueville para compreender melhor os elementos daquilo que denomina como tradição americana, com seus símbolos, ideais e maneiras de viver, e que tem como valor fundamental o *individualismo*. Ancorado na clássica preocupação tocquevilliana da conciliação entre a marcha inexorável da igualdade e a preservação da liberdade, o autor analisa as raízes históricas e filosóficas deste individualismo, diagnosticando suas potencialidades e limites, e confrontando tal análise com aquilo que os americanos contemporâneos pensam a respeito de valores associados ao individualismo, bem como a outros aspectos significativos desta tradição, como *self-government* e a livre iniciativa. Ao refletir sobre os "hábitos do coração" basilares da tradição americana, Bellah almeja principalmente abrir espaços para a reflexão sobre as melhores alternativas para a superação dos problemas morais enfrentados por uma forma mal compreendida do individualismo. Seu objetivo primordial, portanto, é produzir uma imaginação que contribua para incitar práticas que, educando o individualismo, permitam o desenvolvimento na América contemporânea daquilo que Tocqueville chamava de *interesse bem-compreendido*.

Mais do que para o argumento do livro propriamente dito, interessa aqui chamar a atenção para uma discussão que Bellah realiza no apêndice de sua obra, intitulado *Social Science as Public Philosophy*. Nesse texto, ele discorre sobre o processo de institucionalização das ciências sociais nos Estados Unidos a partir do começo do século XX, defendendo a perspectiva segundo a qual a ciência social deve ser, antes de qualquer coisa, uma "filosofia pública". Uma filosofia com tal viés pressupõe não apenas uma compreensão de socie-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 96 12/7/12 2:08 PM

dade mais ampla do que aquela que orienta os praticantes das ciências sociais especializadas, mas implica também um compromisso com a análise das tradições mais substantivas desta sociedade. Um cientista social adepto de uma filosofia pública deve ser um "cidadão geral da sociedade". Isto é, atuar como um intelectual que busca a superação das fronteiras entre as disciplinas, que procura descortinar e interpretar os valores basilares das tradições organizadores das sociedades e que orientam os caminhos, as prioridades e as formas pelas quais as pessoas que nelas vivem arranjam seus mundos particulares, suas relações sociais e suas instituições. O "cidadão geral da sociedade" deve atuar, portanto, como um elo capaz de proporcionar uma conversação permanente e reflexiva sobre essa tradição, buscando formas de autoentendimento social e autointerpretação, que permitam às pessoas compartilhar valores e orientar suas vidas na contemporaneidade. Ao contribuir para a compreensão e iluminação das aspirações, ideais, sonhos e expectativas desta tradição, a filosofia pública aparece como portadora de uma espécie de espelho no qual a sociedade contemporânea reflete seus problemas e desafios, possibilitando a construção de uma narrativa comum capaz de proporcionar aquela conversação.

Outra abordagem interessante para se pensar o debate em torno da sociologia pública nos Estados Unidos provém da obra de Craig Calhoun (2005, 2007, 2008, 2010). De maneira geral, pode-se dizer que os escritos do autor em torno do tema são orientados por três questões principais. Em primeiro lugar, realizar um debate teórico sobre as noções de "público", "esfera pública" e "conhecimento público", com o intuito de compreender como estas categorias têm sofrido modificações nas últimas décadas em decorrência das transformações impulsionadas pelo avanço do mercado sobre as diversas dimensões da vida social. De acordo com ele, é imperativo que qualquer reflexão em tor-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 97 12/7/12 2:08 PM

no da ideia de sociologia pública estabeleça, como ponto de sustentação, um enfrentamento teórico acerca desses conceitos.

Em segundo lugar, Calhoun busca compreender teórica e empiricamente a relação entre as mudanças estruturais da esfera pública e das universidades, enquanto instituições sociais, nas últimas décadas, e a forma e o tipo de sociologia produzida e posta em circulação no debate público. Estabelecendo diálogo direto com a obra de Jürgen Habermas, o autor enfatiza a necessidade não apenas de se compreender de que forma as mudanças ocorridas na esfera pública influenciam a agenda da sociologia produzida no âmbito universitário, mas, também, as diferentes maneiras por meio das quais a produção sociológica dialoga com temáticas prementes da esfera pública.

O que a sociologia pode proporcionar ao discurso público, segundo Calhoun, é a capacidade de problematizar questões públicas e perguntar por que determinados problemas são tornados públicos e outros não, e por quais motivos certas soluções para estes ou outros problemas são tornadas públicas e outras não. Ou, mais do que isso, por que certos especialistas são convocados para falarem sobre determinados problemas e outros não, influenciando a definição dos temas considerados prioritários e a agenda de soluções proposta para enfrentá-los. É justamente conectado com essa discussão que o autor faz questão de ressaltar que sociologia pública não deve ser confundida com sociologia aplicada, na medida em que menos que sua "aplicabilidade", sua preocupação central é com o processo de formação, discussão e ampliação do conhecimento público.

Mas é relevante destacar que, para Calhoun, uma sociologia que se pretenda pública não deve encerrar suas preocupações apenas com a comunicação na esfera pública, devendo também atentar para a importância do compartilhamento democrático de temas e agendas intelectuais no interior

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 98 12/7/12 2:08 PM

do próprio campo sociológico. Isto é, pensar uma disciplina pública implica olhar "para dentro" dos espaços disciplinares e observar as formas pelas quais o conhecimento é produzido e posto em circulação. Contra o processo cada vez mais crescente de individualização da pesquisa acadêmica e de privatização dos conhecimentos, o autor aponta para a importância de uma sociologia profissional preocupada com a potencialização de uma dinâmica de comunicação permanente entre os sociólogos. O destaque que Calhoun confere a instrumentos como as associações de sociólogos e a internet, por exemplo, deve ser compreendido nesse sentido, na medida em que elas podem atuar como arenas centrais de contato, debate e difusão de conhecimento no interior do próprio campo sociológico e em sua articulação com a esfera pública mais ampla.

De acordo com Calhoun, qualquer análise sobre sociologia e vida pública no mundo contemporâneo deve levar em conta as transformações sofridas, desde as últimas décadas, pelas próprias universidades, enquanto instituições sociais. Para o autor, tais mudanças incidiram diretamente sobre sua trajetória e sobre o tipo de conhecimento produzido e valorizado. Se, por um lado, essas transformações consolidaram as universidades como *loci* fundamentais de produção e circulação do conhecimento no mundo contemporâneo, por outro, têm implicado modificações na sua destinação pública, que se vê cada vez mais secundada, como decorrência das pressões por "produtividade", exacerbadas nas últimas décadas. Tal processo as conduz a novos desafios no que tange à produção e à difusão do conhecimento, de forma geral, e a uma sociologia que se quer pública, de maneira particular.

Essa discussão se articula diretamente com o terceiro aspecto central do trabalho de Calhoun, relativo justamente à necessidade de articulação de uma sociologia dialógica e reflexiva com públicos extra-acadêmicos.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 99 12/7/12 2:08 PM

Não obstante destacar os riscos inerentes à participação mais proeminente dos sociólogos na vida pública – relacionados principalmente à perda da autonomia do trabalho intelectual, tanto pela ameaça das pressões do Estado e do mercado, quanto por eventuais perdas de particularidade do conhecimento sociológico –, Calhoun ressalta a importância de uma sociologia preocupada em produzir conhecimento relevante e em conectar-se com a esfera pública e com os diferentes públicos externos às universidades.

Como se percebe, uma breve releitura da história da imaginação dedicada à sociologia pública nos Estados Unidos e um diálogo com outros de seus representantes – seja em uma proposta comunitarista, como em Bellah, seja em uma perspectiva mais próxima da teoria crítica, como em Calhoun – evidenciam a importância de uma abordagem mais histórica e ampliada do debate sobre a sociologia pública, de modo a explorar o conceito formulado por Burawoy. Essa abordagem implica conectar as formas contemporâneas de organização da vida cultural às tradições intelectuais disponíveis em cada sociedade, como forma de evitar reificação dos subcampos disciplinares – problema já apontado na codificação de Burawoy. Essa estratégia nos permitiria apreender a diversidade de formas de conexão entre imaginação sociológica e vida pública, questionando, inclusive, a naturalização da sociedade civil e da própria ideia de público, que não é a-histórica ou similar para qualquer caso nacional. Como veremos na próxima seção, o caso brasileiro ilustra essa necessidade de articulação histórica.

A sociologia pública a partir da periferia: o caso brasileiro

A principal hipótese sustentada nesta seção é a de que as experiências históricas nacionais de sociologia pública em contextos periféricos – com destaque para o Brasil – são mais do que meras ilustrações das teses gerais formuladas no "centro". São também contribuições importantes no sen-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 100 12/7/12 2:08 PM

tido de estimular conceitualmente a discussão sobre a temática *per se*, ampliando o seu escopo teórico.

Nesse sentido, partimos de debates contemporâneos na sociologia sobre as assimetrias presentes nas trocas intelectuais entre o chamado Sul Global e as metrópoles (Connell, 2007; Alatas, 2006). Essas contribuições, que partem da crítica da teoria pós-colonial ao eurocentrismo, buscam fornecer alternativas às categorias sociológicas elaboradas nos "centros", em especial nos Estados Unidos e Europa, e apenas "consumidas" na "periferia". De acordo com esses trabalhos, a atual divisão da produção e circulação do conhecimento sociológico – na qual a teoria é produzida apenas nos países centrais – muitas vezes reforça uma dominação metodológica, conceitual e epistemológica, consolidando essencialismos característicos da imaginação sociológica moderna. Pensar teoricamente, portanto, a noção de sociologia pública a partir de experiência histórica do Sul, qual seja, a brasileira, implica esforço de problematização desta noção, não no sentido de abandoná-la, mas com o intuito de ampliar criticamente seu escopo analítico[3].

Quando tomamos as formulações de Burawoy sobre a sociologia pública para a análise do caso brasileiro, a primeira dificuldade refere-se à própria delimitação do que seja "sociologia". Segundo relatos mais conhecidos, como aqueles contidos na obra *A História das Ciências Sociais no Brasil*, organizada por Sérgio Miceli (2001), a sociologia como disciplina científica teria sido concebida nos anos de 1930, no âmbito da Universidade de São Paulo (USP). Até então, teríamos um ensaísmo frouxo e não propriamente uma ciência institucionalizada. Entretanto, pesquisas posteriores vêm enfatizando continuidades temáticas entre

[3] Importa destacar que esta sugestão estabelece diálogo direto com outros autores que partem da crítica pós-colonial e buscam problematizar e ampliar a reflexão em torno de categorias formuladas no "centro". Ver: Costa (2006), Maia (2009), Domingues (2009).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 101 12/7/12 2:08 PM

escritores e intelectuais da Primeira República e do período pós-institucionalização, configurando longa duração do argumento sociológico no Brasil. Trabalhos como os de Nísia Trindade Lima (1999) e André Botelho (2002), por exemplo, têm mostrado como o pensamento social anterior aos anos de 1930 delimitou um horizonte cognitivo sobre a questão agrária, sobre os personagens subalternos dos sertões e interiores e sobre os problemas de construção do Estado com repercussão sobre a agenda da sociologia dita científica, aquela que Burawoy chamaria profissional.

Os trabalhos em questão possibilitam problematizar o lugar especializado e altamente regulado que seria ocupado pela sociologia profissional. Na construção de Burawoy, a sociologia profissional é um empreendimento autocentrado, no qual a resolução de problemas científicos é ativada por mecanismos de incentivos e motivações próprios. Aproxima-se razoavelmente do que Thomas Kuhn, em seu clássico livro sobre as revoluções científicas, chamou de ciência normal ou *problem-solving*. Como vemos no caso brasileiro, temos, antes, a prevalência de argumentos sociológicos mais gerais disseminados em diversos circuitos intelectuais que não apenas os ambientes universitários próprios do que seria a sociologia profissional. Ou seja, estamos diante de uma longa tradição de argumentos sociológicos que não respeitam propriamente o esquema divisório das sociologias propostas por Burawoy.

Ainda assim, poder-se-ia argumentar que a continuidade temática entre pensamento social clássico e sociologia institucionalizada não teria impedido a consolidação de uma sociologia profissional no Brasil, em especial a partir dos anos de 1960 e 1970. Como se sabe, foi nesse período que houve uma primeira expansão dos programas de pós-graduação, ambiente por excelência do florescimento de uma sociologia profissional, tal como delineada no esquema de Burawoy. A tomarmos como exemplo as formulações

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 102 12/7/12 2:08 PM

deste autor, o fato de este processo ter se dado num período de fechamento político certamente contribuiria para a delimitação de uma arena mais focada na resolução de problemas científicos específicos, não necessariamente vinculados à agenda pública do momento, que se encontrava bloqueada. Novamente, uma leitura mais cuidadosa dessa história nos mostra outro quadro, ainda mais interessante.

Uma parte dos primeiros programas de pós-graduação e de centros de pesquisa no Brasil foi financiada com recursos de instituições de fomento norte-americanas, como a Fundação Ford. Estas agências, que expandiram enormemente seus projetos de cooperação na América do Sul, depois do impacto da Revolução Cubana, tinham uma agenda clara, relacionada ao reformismo liberal característico de certos setores das elites intelectuais daquele país. O próprio impacto do golpe de 1964 e o início de mais um ciclo autoritário, cuja longa duração já parecia clara nos anos de 1970, ensejou um conjunto de trabalhos cientificamente sofisticados sobre os temas do autoritarismo e da democracia. São desse período, livros como *São Paulo e o Estado Nacional*, de Simon Schwartzman (1975), *A Revolução Burguesa no Brasil*, de Florestan Fernandes (1975), *Liberalismo e Sindicato no Brasil*, de Luiz Werneck Vianna (1976) e a tese de Elisa Reis intitulada *The Agrarian Roots of Authoritarian Modernization in Brazil* (1979). Em todos esses casos, estamos falando de exemplos bem-acabados de trabalhos científicos, produzidos em contextos institucionais distintos, mas animados por evidente disposição pública, conectando-se, em muitos casos, não apenas a temas públicos, mas ao próprio ativismo político, a exemplo do livro de Werneck Vianna, escrito sob condições duríssimas e colado ao ativismo do autor no Partido Comunista Brasileiro (PCB).

No Museu Nacional do Rio de Janeiro e mesmo em outros espaços, a questão agrária ganhava novo alento, em um momento em que o processo de modernização capitalista

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 103 12/7/12 2:08 PM

varria as fronteiras do sertão brasileiro. Livros como *Capitalismo Autoritário e Campesinato*, de Otávio Velho (1976), traduziam essa preocupação, juntamente com os trabalhos de Moacir Palmeira, Beatriz Heredia, José Sérgio Leite Lopes, todos no âmbito do *Projeto Emprego*, que implicou a consolidação de uma agenda, por assim dizer, camponesa e social da antropologia naquela instituição (Carvalho, 2011). No caso de São Paulo, os trabalhos de José de Souza Martins (1975, 1979) sobre frentes pioneiras e a existência de lógicas camponesas de produção social para além das relações de mercado evidenciavam o quanto o tema da questão agrária era relevante não apenas em termos acadêmicos, configurando um eixo geral a partir do qual se poderia interpretar o capitalismo brasileiro. Novamente, era uma produção cientificamente sofisticada, que dialogava com o retorno do problema camponês nos Estados Unidos e na França, via traduções do russo Chayanov e das produções de Henri Medras sobre o rural. Eram pesquisas realizadas, muitas vezes, em ambientes típicos de uma "sociologia profissional", mas absolutamente impregnados de energia social, replicando de forma velada debates que assolavam o mundo da esquerda diante do acirramento da modernização capitalista sob o tacão do autoritarismo. Esses debates retinham, também, certa conexão com os argumentos sociológicos de longa duração no pensamento social brasileiro, referidos aos nexos entre construção do Estado e questão agrária no Brasil.

Note-se, aliás, que essa produção implicava, além de um discurso sociológico orientado para um público genérico sobre questões políticas, também uma aproximação com públicos subalternos, como os movimentos camponeses no Norte e no Nordeste do Brasil. Não foram poucos os antropólogos dessa geração que se engajaram de forma ativa na organização de sindicatos rurais em Pernambuco, por exemplo. Lygia Sigaud empreendeu pesquisa etnográfica

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 104 12/7/12 2:08 PM

sobre congressos sindicais, em meados dos anos de 1970, além de estar presente em greves e movimentos salariais na Zona da Mata, em 1979 e 1980, culminando no convite dos próprios sindicatos locais, em 1984, para verificar o cumprimento das convenções coletivas (Lopes, 2009). José de Souza Martins, por sua vez, foi figura central na articulação com pastorais católicas e movimentos sociais, como o MST, ao longo dos anos de 1980, a despeito de ter se afastado desse último grupo, ao longo dos anos de 1990.

Diagnóstico semelhante pode ser feito quando tomamos os estudos produzidos nas décadas de 1970 e 1980, no âmbito de instituições como o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), criado em 1969, e o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), de 1976. Não obstante terem se constituído como *loci* de produção acadêmica sofisticada e profissional, esses institutos também se consolidaram como espaços de produção de uma sociologia crítica, pública e, em algumas ocasiões, de políticas públicas, preocupada em produzir conhecimento reflexivo para intervir na luta pela redemocratização do país. Sobretudo a partir desses centros de pesquisa, setores da intelectualidade progressista – como Fernando Henrique Cardoso, Francisco Weffort, Francisco de Oliveira e Marilena Chauí – conciliaram a institucionalização das ciências sociais, em geral, e da sociologia, em particular, com a intervenção política na esfera pública, inclusive tecendo articulações orgânicas com partidos, como o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) (Lahuerta, 2001).

Diante desse cenário, como separar tão decididamente sociologia profissional e sociologia pública? O quadro que traçamos não evidencia exatamente a conciliação entre um processo crescente de sofisticação teórico-metodológica e uma procura sistemática pelos atores da vida pública, que poderia destravar o processo modernizador na sociedade

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 105 12/7/12 2:08 PM

brasileira? No lugar de uma história sequencial dos tipos de sociologia, tal qual sugerido pelas reflexões de Burawoy, o que testemunhamos é um processo marcado por uma dinâmica combinada e persistente de institucionalização de uma sociologia profissional, com forte inserção no debate público e considerável articulação com públicos subalternos.

Se avançarmos para os anos de 1980 e 1990, o quadro torna ainda mais difícil a separação das quatro esferas traçada por Burawoy em suas formulações. Foi nesse momento que mais nos aproximamos da configuração intelectual norte-americana, com a proliferação da pós-graduação e a especialização das agendas de pesquisa, e que ocorreu o consequente abandono das grandes interpretações do Brasil. Mas foi justamente neste período que a democracia avançou mais, muitas vezes juntamente com redes formadas por ativistas, intelectuais e professores. Durante esses anos, por exemplo, cresceu o ativismo universitário e muitos cientistas sociais se ligaram a ONGs, como atesta a tese de Leila Assumpção (1993).

Werneck Vianna, em conhecido texto publicado no seu livro *A Revolução Passiva*, fala em *americanização* das ciências sociais, mas não lamenta de todo esse cenário, ressaltando o seu elemento democratizador, ao produzir redes que agregam ativistas, cientistas e gestores públicos em torno de temas da agenda social (Vianna, 2004). Nesse sentido, é interessante como o conceito de americanização não implica necessariamente uma visão pessimista diante do insulamento da vida científica brasileira, mas uma análise processual de sua nova configuração, em que o tema público é rearticulado. Este cenário nos leva a pensar que um dos problemas na análise de Burawoy resida no fato de que ele não desenvolve muito o adjetivo "público" que acompanha a sociologia. No caso de Werneck Vianna, a história permite justamente acompanhar como o nosso público, outrora esfera da vontade geral interpretada por intelectuais, tor-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 106 12/7/12 2:08 PM

nou-se, hoje, mais difuso e polifônico, mas nem por isso descolado do diálogo com atores da ciência.

Esse movimento de que fala Werneck Vianna impõe outro questionamento à narrativa de Burawoy. Desta vez, uma questão relacionada ao horizonte da sociedade civil que ele tem em mente. As redes de que falamos e que atravessam ciência e vida social, articulam universidades, atores do Judiciário, lideranças políticas e movimentos sociais, escapando em muito ao simples registro da sociedade civil. Veja-se, por exemplo, o caso das populações remanescentes de quilombos que vêm ganhando protagonismo crescente na esteira do próprio ativismo judiciário e da especialização antropológica relacionada ao tema (Figueiredo, 2011). Não se trata de sociologia pública no sentido dado por Burawoy a dada esfera da divisão do trabalho intelectual, mas sim de uma rede difusa que combinou ciência, ativismo, sujeitos sociais e agentes do Estado.

A ideia de redes talvez seja mais eficaz para dar conta não apenas das reconfigurações do que seja o público, mas também do próprio processo de ativação de sujeitos coletivos por intermédio da ciência social e/ou da dinâmica estatal, esta última desconsiderada por Burawoy. Nesse sentido, teríamos que repensar a conexão entre sociologia pública e sociedade civil, tal como derivada do esquema matricial de Burawoy.

* * *

Alguns anos se passaram desde o famoso discurso proferido por Burawoy na American Sociological Association em defesa da sociologia pública. Neste artigo, procuramos sustentar a ideia de que, apesar dos méritos contidos nessa proposta, faz-se necessária uma problematização da mesma. Não no sentido de descartá-la, mas com o intuito de discuti-la a partir de novos olhares. Para tanto, busca-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 107 12/7/12 2:08 PM

mos, por um lado, problematizar a separação entre sociologia pública e profissional nos Estados Unidos, tal como descrita por Burawoy, e demonstrar outras possibilidades de reflexão sobre o tema na tradição da sociologia norte-americana, mobilizando tanto a história da disciplina naquele país, quanto as formulações de outros autores – em especial Robert Bellah e Craig Calhoun –, que ajudam a questionar certo esquematismo contido na proposta de Burawoy. Por outro lado, procuramos rediscutir o conceito de sociologia pública a partir de um olhar sobre a trajetória da sociologia no Brasil, destacando a diversidade de formas de articulação entre imaginação sociológica e vida pública. Desse modo, as análises das experiências norte-americana e brasileira – que evidenciam histórias mais complexas e dinâmicas que aquelas comumente consideradas – contribuem para estimular a discussão sobre a sociologia pública, ampliando seu escopo teórico.

Sustentamos, ainda, que o raciocínio proposto neste artigo não tem implicações apenas para o debate específico sobre sociologia pública, mas contribui também para questionarmos o modelo de circulação de ideias na sociologia global. Ao invés de tomarmos a formulação da sociologia pública para pensar os casos periféricos, optamos por partir desta dita periferia para repensar o debate tal como formulado no hemisfério Norte. Nesse sentido, esperamos que tal procedimento ajude a tornar o caso brasileiro cada vez menos singular e mais relevante para a teoria sociológica contemporânea.

Fernando Perlatto
é doutorando em sociologia do Iesp-Uerj.

João Marcelo Maia
é professor adjunto do CPDOC-FGV.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 108 12/7/12 2:08 PM

Referências bibliográficas

ACKER, J. 2005. "Comments on Burawoy on public sociology". *Critical Sociology*, v.31, n.3, pp.327-31.

ALATAS, S. F. 2006. *Alternative discourses in Asian social science:* responses to Eurocentrism. New Dheli/ Thousand Oaks: Sage.

ARONOWITZ, S. 2005. "Comments on Michael Burawoy's 'The critical turn to public sociology'". *Critical Sociology*, v.31, n.3, pp.333-38.

ASSUMPÇÃO, L. L. 1993. *A invenção das ONGs:* do serviço invisível à profissão sem nome. Rio de Janeiro, 239p. Tese de doutorado. Departamento de Antropologia Social do Museu Nacional/ Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BAIOCCHI, G. 2005. "Interrogating connections: from public criticisms to critical publics in Burawoy's Public Sociology". *Critical Sociology*, v.31, n.3, pp.339-51.

BECK, U. 2005. "How not to become a museum piece". *British Journal of Sociology*, v.56, n.3, pp.335-43.

BELLAH, R. *et al.* 1985. *Habits of heart:* individualism and commitment in American life. Berkeley, CA: The University of California Press.

BLAU, J.; SMITH, K. I. (orgs.). 2006. *Public Sociologies Reader*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

BONACICHI, E. 2005. "Working with the labor movement: a personal journey in organic public sociology". *American Sociologist*, v.36, n.3/4, pp.105-20.

BOTELHO, A. 2002. *Aprendizado do Brasil:* a nação em busca dos seus portadores sociais. Campinas: Ed. da Unicamp.

BOURDIEU, P. 2005. *Esboço de auto-análise*. São Paulo: Companhia das Letras.

BOYNS, D.; FLETCHER, J. 2005. "Reflections on public sociology: public relations, disciplinary identity, and the strong program in professional sociology". *American Sociologist*, v.36, n.3/4, pp.5-26.

BRAGA, R.; BURAWOY, M. 2009. *Por uma sociologia pública*. São Paulo: Alameda.

_____; SANTANA, M. A. 2009. "O pêndulo oscilante: sociologia do trabalho e movimento sindical no Brasil". *Cadernos CRH*, v.22, n.56, pp.297-309.

BRAITHWAITE, J. 2005. "For public social science". *British Journal of Sociology*, v.56, n.3, pp.345-53.

BREWER, R. M. 2005. "Response to Michael Burawoy's commentary: 'The critical turn to public sociology'". *Critical Sociology*, v.31, n.3, pp.353-59.

BRINT, S. 2005. "Guide for the perplexed: On Michael Burawoy's Public Sociology". *The American Sociologist*, v.36, n.3/4, Fall/Winter, pp.46-65.

BULMER, M. 1984. *Chicago school of sociology*: institutionalization, diversity and the rise of sociological research. Chicago: The University of Chicago Press.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 109 12/7/12 2:08 PM

BURAWOY, M. 2005. "2004 presidential address: for public sociology". *American Sociological Review*, v.70, n.1, pp.4-28.

_____. 2007. "The field of sociology: its power and its promise". In: CLAWSON *et al.* (orgs.). *Public Sociology:* fifteen eminent sociologists debate politics and the profession in the twenty-first century. Berkeley, CA: The University of California Press.

_____. 2008. "Open the Social Sciences: to whom and for what?" *Portuguese Journal of Social Science*, v.6, n.3, pp.137-146.

_____. 2011. "On uncompromising pessimism: Response to my critics". *Global Labor Journal*, v.2, n.1, pp.73-7.

CALHOUN, C.; VANANTWERPEN, J. 2007. "Orthodoxy, heterodoxy and hierarchy: 'mainstream' sociology and its challengers". In: CALHOUN, C. (org.). *Sociology in America:* a history. Chicago: The University of Chicago Press.

CALHOUN, C. 2005. "The promise of public sociology". *The British Journal of Sociology*, v.56, n.3, pp.355-363.

_____. 2007. "Sociology in America: an introduction". In: CALHOUN, C. (Ed.). *Sociology in America:* a history. Chicago: The University of Chicago Press.

_____. 2008. "Social science for public knowledge". In: ELIAESON, S.; KALLEBERG, R. (orgs.). *Academics as public intellectuals*. New Castle: Cambridge Scholars.

_____. 2010. "The public mission of the research university". In: RHOTEN, D.; CALHOUN, C. (orgs.). *Knowledge matters:* the public mission of the research university. New York: Columbia University Press.

CARVALHO, L. C. 2011. "O projeto emprego e mudança socioeconômica no Nordeste do Museu Nacional e as ciências sociais contemporâneas". Trabalho apresentado na Jornada do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ. Rio de Janeiro.

CHASE-DUNN, C. 2005. "Global Public Social Science". *The American Sociologist*, v.36, n.3/4, pp.121-32.

CONNELL, R. 2007. *Southern theory:* the global dynamics of knowledge in social sciences. Cambridge: Polity.

COSTA, S. 2006. *Dois Atlânticos:* teoria social, antirracismo, cosmopolitismo. Belo Horizonte: Ed. da UFMG.

DOMINGUES, J. M. 2009. *A América Latina e a modernidade contemporânea:* uma interpretação sociológica. Belo Horizonte: Ed. da UFMG.

ERICSON, R. 2005. "Publicizing sociology". *British Journal of Sociology*, v.56, n.3, pp.365-372.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 110 12/7/12 2:08 PM

FERNANDES, F. 1975. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

FIGUEIREDO, A. V. 2011. *O caminho quilombola:* sociologia jurídica do reconhecimento étnico. Curitiba: Appris.

GHAMARA-TRABRIZI, B. 2005. "Can Burawoy make everybody happy? Comments on public sociology". *Critical Sociology*, v.31, n.3, pp.361-69.

GOULDNER, A. 1970. *The coming crisis of western sociology*. New York: Basic Books.

JEFFRIES, V. 2009. *Handbook of public sociology*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

KATZ-FISHMAN, W.; SCOTT, J. 2005. "Comments on Burawoy: a view from the bottom-up". *Critical Sociology*, v.31, n.3, pp.371-74.

KALLEBERG, R. 2005. "What is public sociology? Why and how should it be made stronger?" *British Journal of* Sociology, v.56, n.3, pp.387-93.

LAHUERTA, M. 2001. "Intelectuais e resistência democrática: vida acadêmica, marxismo e política no Brasil". *Cadernos Arquivo Edgard Leuenroth*, v.8, n.14/15, pp.53-95.

LATOUR, B. 1987. *Science in action:* how to follow scientists and engineers through society. Cambridge, MA: HUP.

LIMA, N. T. 1999. *Um sertão chamado Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

LOPES, J. S. 2009. "Homenagem a Lygia Sigaud". *Mana*, v.15, n.1, pp.257-78.

MAIA, J. M. E. 2009. "Pensamento brasileiro e teoria social: notas para uma agenda de pesquisa". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.24, n.1, pp.155-68.

MARTINS, J. S. 1975. *Capitalismo e tradicionalismo*. São Paulo: Pioneira.

_____. 1979. *O cativeiro da terra*. São Paulo: Ciências Humanas.

MCLAUGHLIN, N *et al.* 2005. "Why sociology does not need to be saved: analytic reflections on public sociology". *American Sociologist*, v.36, n.3/4, pp.133-51.

MELLO E SILVA, L. 2009. Touraine, Burawoy, Gramsci: do social ao político . *Caderno CRH*, v.22, n.56, pp.281-296.

MICELI, S. 2001. *História das ciências sociais no Brasil*. São Paulo: Sumaré, v.1.

MILLS, C. W. 1959. *The sociological imagination*. New York: OUP.

NICHOLS, L. T. 2007. *Public sociology:* the contemporary debate. New Jersey: Transaction.

NIELSEN, F. 2004. "The vacant 'we': remarks on public sociology". *Social Forces*, v.82, n.4, pp.1619-27.

PUTNEY, N *et al.* 2005. "Social gerontology as public sociology in action". *The American Sociologist*, v.36, n.3/4, pp.88-104.

QUAH, S. 2005. "Four sociologies, multiple roles". *British Journal of Sociology*, v.56, n.3, pp.395-400.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 111 12/7/12 2:08 PM

REIS, E. M. P. 1979. *The agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil.* Massachusetts, 315p. Tese de Doutorado. Department of Political Science of Massachusetts Institute of Technology.

SICA, A.; TURNER, S. 2005. *The disobedient generation:* social theorists in the sixties. Chicago: The University of Chicago Press.

STACEY, J. 2007. "If I were the goddess of sociological things". In: CLAWSON, D. *et al.* (orgs.) *Public sociology:* fifteen eminent sociologists debate politics and the profession in the twenty-first century. Berkeley, CA: The University of California Press.

SCHWARTZMAN, S. 1975. *São Paulo e o estado nacional.* São Paulo: Difel.

_____. 2009. "A sociologia como profissão pública no Brasil". *Cadernos CRH*, v.22, n.56, pp.271-9.

TITTLE, C. R. 2004. "The arrogance of public sociology". *Social Forces*, v.82, n.4, pp.1639-43.

TOURAINE, A. 2009. "A sociologia pública e o fim da sociedade". *Cadernos CRH*, v.22, n.56, pp.245-54.

TURNER, J. 2005. "Is public sociology such a good idea?". *The American Sociologist*, v.36, n.3/4, pp.27-45.

_____. 2009. "Contra a sociologia pública: será ela a melhor forma de tornar a sociologia relevante?". *Cadernos CRH*, v.22, n.56, pp.255-69.

TURNER, S. P.; TURNER, J. H. 1990. *The impossible science:* an institutional analysis of American sociology. Newbury Park: Sage.

URRY, J. 2005. "The bad news and the good news". *Critical Sociology*, v.31, n.3, pp.375-8.

VAUGHAN, D. 2005. "On the relevance of ethnography for the production of public sociology and policy". *British Journal of Sociology*, v.56, n.3, pp.411-6.

VELHO, O. 1976. *Capitalismo autoritário e campesinato:* um estudo comparativo a partir das fronteiras em movimento. São Paulo: Difel.

VIANNA, L. 2004. "A institucionalização das ciências sociais e a reforma social: do pensamento social à agenda americana de pesquisa". In: *A revolução passiva:* iberismo e americanismo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan.

WALLERSTEIN, I. 2007. "The culture of sociology in disarray: the impact of 1968 on U.S. sociologists". In: CALHOUN, C. (org.). *Sociology in America:* a history. Chicago: The University of Chicago Press.

_____. *et al.* 1996. *Para abrir as ciências* sociais. Relatório da Comissão Gulbenkian sobre a reestruturação das ciências sociais. São Paulo: Cortez.

VIANNA, L.J.W. 1976. *Liberalismo e sindicato no Brasil.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 112 12/7/12 2:08 PM

DE LA COLONIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL A LAS TENSIONES ENTRE PARTIDOS EN EL GOBIERNO Y MOVIMIENTOS SOCIALES

Esteban Iglesias

El propósito de este trabajo reside en revisar un aspecto central de la perspectiva de los movimientos sociales en el marco de la problemática de la acción colectiva, en particular, el planteo consistente en que las relaciones que establece el Estado con los movimientos sociales deben comprenderse en términos de cooptación, burocratización o colonización. Esto será revisado a la luz de experiencias actuales de partidos políticos que asumieron al gobierno en América Latina, sobre todo, Argentina y Brasil, con el objeto de reflexionar sobre la actualidad y fertilidad teórica de este planteo. Esta reflexión se inscribe teóricamente en el amplio campo de la sociología política y presenta resultados de proyectos de investigación en marcha.

El argumento principal de este trabajo reside en que esta hipótesis debe ser revisada en la coyuntura actual, al menos desde comienzos del tercer milenio. El estudio de los casos de Argentina y Brasil brinda indicios acerca de que los principales riesgos que acechan a los movimientos sociales no radican tanto en el carácter de su vínculo con el Estado sino, más bien, con el tipo de relación que entablan con el partido que asumió el gobierno.

Lua Nova, São Paulo, 87: 113-137, 2012

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 113 12/7/12 2:08 PM

En efecto, los gobiernos encabezados por Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (entre 2003 y 2011) y Luiz Inácio "Lula" da Silva (entre 2003 y 2010) presentan diferencias respecto del modo en que acceden al poder político, en el tipo de liderazgo que orientan sus gobiernos y, finalmente, en el vínculo que establecen con movimientos sociales, ya sea en sus trayectorias como en la situación planteada en sus gestiones gubernamentales. Sin embargo, es posible observar que las experiencias contrastantes de los dos países conducen a resultados similares. Por su parte, en Argentina, el kirchnerismo, en tanto fuerza política, ha insistido en la construcción de "adversarios" y de esa manera se dicotomiza el espacio político. En estas batallas los movimientos sociales afines al kirchnerismo han quedado al descubierto y así se ponen en tela de juicio los principios identitarios que le dieron origen. Por otra parte, en Brasil, Lula da Silva inició un gobierno de "continuidad con cambio", es decir, de no ruptura con el pasado, con un liderazgo organizado en torno al diálogo, que termina perjudicando el vínculo con uno de los principales movimientos sociales de ese país: el Movimiento Sin Tierra (MST).

El rasgo diferencial que se observa en el *carácter del liderazgo* de quien encabeza el gobierno constituye un elemento confirmatorio en cuanto a demostrar que el principal problema de los movimientos sociales es el tipo de relación que establecen con el partido que asumió al gobierno y no con el Estado.

Las perspectivas de la acción colectiva

En la actualidad las ciencias sociales ofrecen, en términos generales, dos perspectivas teóricas de la acción colectiva, curiosamente, las mismas que estuvieron en el origen de esta temática a mediados de la década de 1960. Entonces, el enfoque de la movilización de recursos y la perspectiva de

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 114 12/7/12 2:08 PM

los movimientos sociales compartían una misma preocupación, en especial, preguntarse quiénes eran los sujetos y las razones por las que protestaban en aquel momento. Este interrogante tenía rasgos novedosos ya que no se trataba de protestas organizadas por las tradiciones de lucha que anidaban en la clase obrera sino, más bien, de "colectivos" e identidades políticas nuevas integradas por individuos de clase media que no presentaban problemas de inserción en la economía y que inscribían sus prácticas políticas en lo que se conoció como pacifismo, ecologismo, movimiento gay, la igualdad de derechos, etc.

En este marco se originan las perspectivas de la acción colectiva, siendo su principal pregunta, se reitera, quiénes y por qué protestan ciudadanos que, aparentemente, no presentan necesidades económicas insatisfechas. Así es como, a partir de la respuesta de este interrogante, se abren las líneas de investigación teórica. Por su parte, el enfoque de la movilización de recursos considerará que la acción colectiva se pone en marcha gracias a la existencia de una serie de recursos en la sociedad siendo los más relevantes el principio de la organización y las oportunidades de lucha política[1]. Por otra parte, la perspectiva de los movimientos sociales planteará que lo que pone en marcha la acción colectiva es la identidad política forjada al calor de la protesta.

De los enfoques de la acción colectiva posee mayor pertinencia teórica para el análisis de los fenómenos actuales a la perspectiva de los movimientos sociales. La razón fundamental de ello radica en que permite recuperar la cultura política respondiendo de forma fehaciente el siguiente interrogante: ¿de qué modo prácticas políticas ya existentes en la sociedad se fusionan con formas de

[1] Desde Olson (1992), pasando por McAdam *et al.* (1999), hasta Tarrow (1999, 2004) y Tilly (2000) el planteo puede ser rastreado teóricamente aunque con variaciones. Para su análisis se puede consultar Iglesias (2008).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 115 12/7/12 2:08 PM

lucha presentes y qué tipo de identidades se constituyen a partir de esta fusión?

Las definiciones de movimiento social de Touraine (1995) y de Melucci (1999) confirman este tipo de comprensión de la acción colectiva. Por su parte, Touraine (1995) señala que un movimiento social se define en torno a tres principios: el de identidad, el de oposición y el de totalidad. Por ese motivo, plantea que estos tres principios deben ser entendidos en plena interacción. En este sentido, el primero se vincularía con la definición que hace el actor de sí; el segundo, con la definición acerca de su adversario, la cual el actor tiene que hacer para tener la definición acerca de sí mismo. Finalmente, el tercero principio alude a la elaboración de un proyecto por parte del actor mediante el cual éste pondría en cuestión la historicidad[2] de la sociedad. Este último punto, para Touraine, es el que reviste mayor complejidad ya que no todo actor social logra articular el tercer principio, decisivo en un movimiento social.

Por otra parte, Melucci (1999, p. 46), cuya definición no difiere mucho de las dimensiones de análisis propuestas por Touraine, entiende que un movimiento social se define en torno a tres componentes: "a) basada en la solidaridad, b) que desarrolla un conflicto y c) que rompe los límites del sistema en que ocurre la acción".

Como se observa en estas definiciones – que no son las únicas pero sí las obligatorias – se acentúa el modo en que los procesos de constitución identitaria se libran en un marco de disputa política.

[2] Para Touraine "[…] en el nivel del campo *de la historicidad*, el cambio está regido por los cambios sobrevenido en las relaciones de clase y por la capacidad de innovación de una sociedad. El cambio realiza una mutación de un tipo de sociedad a otro" (1995, p. 305).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 116 12/7/12 2:08 PM

La centralidad de la hipótesis de la colonización de la sociedad civil

Esta hipótesis de trabajo se considera en un marco donde el estatus teórico de los movimientos sociales ha sido considerado inicialmente como un reemplazo fructífero para la categoría de "clase social" (Touraine, 1987) y, después, como el elemento de transformación social y democratización (Habermas, 1989; Cohen y Arato, 2000). De modo que se observa una carga normativa importante en lo que respecta a la conceptualización de los movimientos sociales y, en efecto, la pregunta que tenían que responder sus referentes teóricos era la siguiente: ¿qué razones explicaban la no constitución de movimientos sociales o, para plantearlo de otro modo, cuáles eran las dificultades por las que un sinnúmero de protestas no se convertían en movimientos sociales? En el modo en que se respondió este interrogante se abrieron dos líneas de investigación en la perspectiva de esos movimientos, una fue la delineada por Touraine y otra fue la seguida por Offe (1992), Habermas (1989), Benhabib (2006), Cohen y Arato (2000).

Por su parte, Touraine argumenta la existencia de dos factores que obstaculizan la constitución de movimientos sociales. El primero, relativo a la intervención de la clase dirigente en la construcción de la historicidad y el modo en que, a partir de esta, se desactivan formas organizativas de los sectores subalternos. Y, el segundo, se vincula a los pedidos de institucionalización por parte de los movimientos sociales, operación que para este autor redunda en la pérdida del radicalismo inicial de los movimientos ya constituidos.

En la línea de investigación que va de Offe (1992) y Habermas (1989) hasta a Cohen y Arato (2000), por otra parte, los puntos de contacto entre Estado y las diversas formas de organización de la sociedad civil aparecen

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 117 12/7/12 2:08 PM

tematizados en términos de cooptación, burocratización o colonización, por parte de las iniciativas estatales, hacia la capacidad trasformadora de los movimientos sociales. Ciertamente, las tensiones existentes en lo proceso de institucionalización política constituyen el momento más acabado de la tensión entre Estado y movimientos sociales.

En primer lugar, Offe (1992) refleja estas preocupaciones al plantear su "modelo experimental por etapas" referido a la autotransformación institucional de la política de los movimientos sociales. En este sentido, considera que a lo largo de la historia de esa institucionalización fue posible vislumbrar, en un primer momento, que el conflicto es recurrente debido a que la acción colectiva se encuentra en una instancia formativa cuyo modo de expresión privilegiado consiste en la disposición a actuar. Posteriormente, y debido a la constitución de una identidad colectiva, aparece el problema de la organización, cuyo punto principal reside en cómo esta tiene que darse la tarea de regenerar de modo permanente la identidad originaria y evita las instancias burocratizadoras que eran facilitadas por la institucionalidad del sistema político.

En segundo lugar, Habermas (1989) plantea la temática de la "acción comunicativa" en el marco de los procesos de racionalización que experimentaron las sociedades modernas en Occidente. A este análisis lo lleva adelante a partir de dos términos, el de sistema[3] y el de mundo de vida[4]. Cabe destacar que ambos términos se hallan orientados por diferentes "recursos"; así, el sistema tiene como principal recurso al "poder administrativo" mientras que el

[3] Alude a los mecanismos que tienden a reducir la complejidad del ambiente en el sistema social.

[4] Remite a la dimensión de socialización que experimentan los individuos en interacción dialógica entre sí y con las instituciones. Esencialmente se refiere a la construcción identitaria de la sociedad y a los procesos de integración que esta atraviesa.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 118 12/7/12 2:08 PM

mundo de la vida a la "solidaridad". Para Habermas, durante el siglo XX, se desarrollaron procesos de "colonización" por parte del poder administrativo hacia el mundo de vida. El ejemplo más revelador se pudo vislumbrar durante la crisis de los Estados de bienestar de los países desarrollados. En esa ocasión el "ciudadano" se convirtió en un "cliente" y, también, en un "contribuyente", es decir, en un individuo que no participa ni decide de la "cosa pública" sino que se dedica a abonar impuestos.

Finalmente, el planteo de Cohen y Arato (2000), cuyo rasgo principal reside en presentar una teoría sistemática de la sociedad civil, la que es concebida como una esfera de interacción social que a diferencia de la sociedad política y la sociedad económica constituye la sede de la transformación política de la sociedad. En efecto, las tendencias a la burocratización planteadas por Habermas son convertidas por Cohen y Arato en presupuestos de la teoría, considerando que en la sociedad política y en la sociedad económica los actores participan de forma directa en el poder del Estado y en el de la producción económica, "[…] a los cuales procuran controlar y manejar" (Cohen y Arato, 2000, p. 9). En cambio, la lógica de la acción política se basa en el recurso de la solidaridad y el "entendimiento", a partir de los cuales los individuos deliberan en la esfera pública. En la esfera de la sociedad civil no hay un control directo sobre el poder ni sobre las decisiones que se toman sino, más bien, lo que se intenta es "influenciar"[5] sobre la sociedad política con la pretensión de que las iniciativas estatales asuman un carácter legítimo. Por último, se destaca que la sociedad civil estaría compuesta por "[…] la esfera íntima (en especial la fami-

[5] En este sentido, señalan que "[…] con la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural. Tal papel político es inevitablemente difuso e ineficaz" (Cohen y Arato, 2000, p. 9).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 119 12/7/12 2:08 PM

lia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública" (Cohen y Arato, 2000, p. 8).

En todos estos intentos por teorizar sobre movimientos sociales y diversas formas organizativas de la sociedad civil se entiende que los procesos de democratización por parte del Estado han fracasado históricamente. Y, el costado ligero de la transformación política es el de la esfera de la sociedad civil. En definitiva, las iniciativas estatales son consideradas negativamente y, por ende, todo punto de contacto de la sociedad civil con éstas se encuentra a colonización. Obviamente, esto tiene variaciones y acentos, sin embargo, las soluciones teóricas y la dimensión normativa de las propuestas teóricas se encuentran por el ámbito de la sociedad civil y no por el Estado[6].

Mención a los aspectos metodológicos

Como se señaló, este trabajo se ha propuesto reflexionar sobre un nudo problemático al interior de la perspectiva de los movimientos sociales. También se indicó que se exponen resultados de investigaciones previas[7], con lo cual se justificará los elementos que se compararon en los estudios de caso y se mencionará el modo en que se realizó la recolección de la información.

Con respecto a los casos bajo análisis cabe mencionar que el criterio de selección de partidos políticos y movimientos sociales fue su importancia política en la actualidad y su grado de representatividad. En el caso de Brasil optamos por el Partido de los Trabajadores (PT), la Central

[6] La propuesta de "democracia deliberativa" en la esfera pública de Habermas (2010) es una muestra cabal de esto.

[7] En calidad de investigador del proyecto "Viraje ideológico y emergencia de formas políticas alternativas. Partidos y movimientos de la nueva izquierda en Sudamérica" dirigido por el Doctor Arturo Fernández y radicado en Conicet y en la codirección del proyecto de investigación "Gobierno, protesta social y sectores populares" radicado en Universidad Nacional de Rosario.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 120 12/7/12 2:08 PM

Única de los Trabajadores (CUT) y el MST mientras que en Argentina por el Partido Justicialista (PJ), la Confederación General del Trabajo (CGT) y las organizaciones piqueteras. Así, se seleccionaron dos expresiones del movimiento sindical y expresiones de movimientos social. Se entiende que existe un rasgo en común entre el MST y los "piqueteros": la desposesión que hundió raíces en su constitución identitaria. En este sentido, el MST se constituyó peticionando por la falta de "tierras" mientras que los piqueteros por la ausencia de "trabajo". Se entiende que existe pertinencia metodológica en el conjunto de elementos a comparar en las experiencias de Argentina y Brasil.

La técnica principal de recolección de información ha sido la "entrevista en profundidad" realizada a informantes claves y, en menor medida, se ha acudido a la revisión de noticias periodísticas.

La entrevista en profundidad tuvo un carácter no estructurado permitiendo distinguir etapas y temporalidades por las que atravesó el vínculo entre Estado, partidos políticos y movimientos sociales. El guión de entrevista contempló temas y sub-temas que remitieron a las causas y especificidades sobre las que se construyó el vínculo entre iniciativas estatales, partidos y movimientos sociales. La información brindada por los informantes claves permitió distinguir tipos de relación entre Estado y movimientos sociales así como entre partidos en el gobierno y movimientos sociales. Esto proporcionó información relevante para determinar el carácter de las iniciativas estatales, las prácticas políticas de los partidos políticas y su incidencia en el carácter cambiante del accionar colectivo de los movimientos sociales.

Los informantes claves fueron seleccionados por ser referentes políticos de máxima responsabilidad en las organizaciones políticas, por conocer su historia, por participar en el proceso de toma de decisiones y por brindar conocimientos específicos acerca de los criterios que motivan las

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 121 12/7/12 2:08 PM

acciones colectivas. Los encuentros con los informantes claves, en la ciudad de San Pablo, Brasil, tuvieron lugar en 2010 y 2011, pudiéndose registrar doce en total. En Argentina, en la ciudad de Buenos Aires y Rosario se mantuvieron encuentros en los años 2005, 2010 y 2011, pudiéndose registrar quince. La duración de los encuentros fue de 60 a 90 minutos.

Finalmente, el seguimiento periodístico cumplió la función, por un lado, de brindar elementos para caracterizar el contexto político y, por otro lado, de permitir contrastar y mensurar la información bridada por los informantes claves. Los medios de comunicación gráficos consultados fueron para Argentina periódicos de alcance nacional – *Clarín* y *La Nación* – como de tirada local – *La Capital* – y, para Brasil, *Folha de São Paulo*.

Puesta a prueba y revisión de hipótesis de trabajo

El problema relativo a las relaciones de cooptación, burocratización o colonización del Estado o "esfera gubernamental" hacia la sociedad civil y los movimiento sociales, ha tenido buena recepción en América Latina. También, cabe destacar que es una temática que ha resurgido desde el comienzo del tercer milenio, sobre todo, por el acceso al poder político de partidos políticos que se constituyeron en vinculación con movimientos sociales – como fue el caso del PT – o que luego de acceder al gobierno recibieron su apoyo – como fue el caso del kirchnerismo.

En este sentido, podemos mencionar algunos trabajos que han replicado esta idea: Bobes (2010)[8], Druck (2006)[9],

[8] En lo que respecta a los vínculos establecidos entre Estado y sociedad se entiende que "[…] la sociedad civil supone el establecimiento de relaciones horizontales (que desafían y resisten la verticalidad de las relaciones Estado-Sociedad) […]" (Boves, 2010, p. 44).

[9] En referencia al vínculo gobierno de Lula y movimientos sociales la autora plantea los riesgos sobre la re-organización de los movimientos sociales desde el Estado hacia la sociedad civil (Druck, 2006).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 122 12/7/12 2:08 PM

Gohn (2009)[10], Levitsky (2004)[11], Massetti (2009)[12], Svampa (2005)[13], Zuazo (2010)[14], etc.

El análisis del vínculo entre partidos en el gobierno y movimientos sociales no ha sido desatendido, sin embargo, en el marco de la perspectiva de los movimientos sociales se ha enfatizado la interpretación en su vinculación con el Estado. Esta hipótesis, se considera, debe ser revisada y matizada. Tal vez el elemento que puede oficiar en el análisis es el *tipo de liderazgo* que se ejerce desde el partido que conduce el gobierno.

Esta problemática no es actual, ciertamente. De todas maneras, la personalización de la política ha venido de la mano de transformaciones que tuvieron lugar en el plano de la representación política. Tal como plantea Manin (1998) los cambios implicaron modificaciones en el modo en que se constituyen las identidades políticas. En esta ocasión el programa político de los partidos

[10] "Uma das hipóteses sobre a fragilidade dos movimentos sociais no Brasil, neste novo milênio, é que eles perderam força política como agentes autônomos porque se transformaram em meios de institucionalização de práticas sociais organizadas de cima para baixo, práticas que são formas de controle e regulação da população. Sabe-se que a conquista do poder político por setores que anteriormente estavam na oposição, em importantes aparelhos do Estado, levou a ampliação de políticas sociais voltadas para os excluídos, para criar redes de proteção aos chamados bolsões humanos de vulnerabilidade social. Mas isso não significa que houve fortalecimento das organizações populares. Ao contrario, muitas delas enfraqueceram-se. Seus líderes foram cooptados pelos aparelhos estatais e suas políticas compensatórias" (Gohn, 2009, p. 60).

[11] Desarrolla el modo en que el PJ desde la restauración democrática hasta 1999 se transformó en un partido clientelista modificando así su vínculo con los sectores populares.

[12] Desarrolla detalladamente cómo se dio esta incorporación al gobierno de la ciudad de Buenos Aires, presidido en ese entonces por Jorge Telerman. El autor concluye que este intento de incorporación al Estado estuvo fuertemente signado por un contexto de electoral de renovación de jefe político en la ciudad de Buenos Aires, lo que culminó en una utilización de los dirigentes de los movimientos sociales.

[13] Para la autora la participación de organizaciones piqueteras en el gobierno ha derivado en cooptación política.

[14] En referencia a Bolivia plantea que "[…] lo que se observa es una domesticación de las organizaciones sociales a partir de una estrategia de fragmentación y apropiación de la iniciativa política y organizativa" (Zuazo, 2010, p. 135).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 123 12/7/12 2:08 PM

dejó de ser un elemento diferenciador de las identidades, quedando relegado y sustituido por la "imagen del candidato" reproducida en una nueva escena, que no era la plaza pública, sino los medios audio-visuales de comunicación masiva. Así, para Manin estas transformaciones en la representación política implicaron cambios en el tipo de democracia, constituyéndose una "democracia de audiencia" en la que el ciudadano se comporta por impulsos de acuerdo a la oferta electoral.

Del planteo de Manin es posible rescatar la cuestión de la re-personalización de la política en una nueva arena, la de los medios masivos de comunicación. Para el análisis, a este elemento hay que sumarle que las iniciativas estatales de los gobierno en América Latina ya no son más de corte neo-conservador. Más bien, intentan *reparar* situaciones sociales que experimentó la ciudadanía durante la década anterior: desempleo, sub-ocupación, reducción de salarios, problemas de salud, vivienda y protección social.

En este marco de transformaciones en la representación política, en el comportamiento político de la sociedad y en el carácter de las iniciativas estatales lo que ingresa como nuevo problema para los movimientos sociales es su vínculo con los partidos políticos en el gobierno y no tanto las relaciones con el Estado. La piedra de toque de esto es el tipo de liderazgo de quien conduce el gobierno. Por ello, a continuación relatamos dos modos de ejercer el liderazgo, uno basado en el "diálogo" como es el caso de Brasil y otro organizado en torno a la "construcción de adversarios" como es el caso de Argentina.

Argentina, el liderazgo de confrontación

¿Cómo se constituyó el kirchnerismo en términos identitarios? ¿Qué decisiones relevantes se tomaron y que, posteriormente, formaron parte de la constitución política

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 124 12/7/12 2:08 PM

del kirchnerismo? Néstor Kirchner al asumir el gobierno nacional heredó una situación política signada por la fragmentación de partidos en general, división del peronismo en particular, división sindical[15] y organizaciones piqueteras instaladas en el escenario político nacional[16].

Así, cabe destacar que el kirchnerismo, en tanto fuerza política, definió su campo identitario con un discurso de oposición a las políticas neo-conservadoras. En términos de práctica política el espacio de acción política se forjó gracias a la construcción de diversos "adversarios". Biglieri (2008) desarrolla el modo en que Kirchner en los primeros treinta días de gobierno había designado un conjunto de adversarios políticos, siendo los principales las fuerzas armadas y militares en general, la "mayoría automática" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Fondo Monetario Internacional, las empresas multinacionales, etc. Lo cierto fue que lejos de ser una situación coyuntural se convirtió en un verdadero estilo político que hunde raíces en la dimensión identitaria de la fuerza política que encabeza el gobierno nacional.

Con respecto al vínculo con los representantes del movimiento obrero y los de los movimientos sociales es posible destacar varios aspectos. En primer lugar, Néstor Kirchner el primer año de su mandato convocó al diálogo político a las organizaciones piqueteras. Este diálogo en vez de transcurrir en espacios institucionales se convirtió en un intercambio político en que se les ofreció la gestión de programas[17] y

[15] Existían tres nucleamientos sindicales: la Central de Trabajadores Argentinos, la CGT rebelde y la CGT oficial.

[16] También recibió una estructura social transformada, que había experimentado problemas de integración social y un mercado laboral altamente fragmentado con altas tasas de desocupación y sub-ocupación y, finalmente, con una economía informal de envergadura inédita en el país.

[17] Según los periódicos *Clarín* y *La Nación* de 8 de julio de 2003, los programas son "El hambre más urgente", "Manos a la obra", y el "Plan arraigo". El primero es un programa de ayuda alimentaria, el segundo de construcción de viviendas comunitarias y el tercer de emprendimientos productivos.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 125 12/7/12 2:08 PM

cargos políticos[18] a las organizaciones a cambio del apoyo a su gobierno. Este ofrecimiento fue aceptado por Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y por Barrios de Pie mientras que la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y el Movimientos Independiente de Jubilados y Pensionados no aceptaron, restringiendo su vinculación a la firma de convenios que efectivizarían la realización de estos emprendimientos productivos[19]. Con esto el gobierno nacional logró, fragmentariamente, el apoyo político de parte de las organizaciones, inclusive, alentó su constitución desde el Ministerio de Desarrollo Social. Éste fue el caso del Movimiento Evita, que gestiona el programa de Promotores Territoriales para el Cambio Social.

El vínculo con organizaciones piqueteras se convirtió en una suerte de "premios y castigos" que se otorgaban desde el gobierno nacional. Sin embargo, la dimensión identitaria se puso en juego cuando el liderazgo presidencial se disponía a la construcción de adversarios políticos, ciertamente, de envergadura solicitando que las organizaciones salieran en su apoyo y defensa. Esto se activó muy rápidamente, desde los inicios del kirchnerismo en el poder. Así, las empresas multinacionales, en particular, las expendedoras de gasoil y nafta fueron señaladas por el entonces presidente como los "enemigos del pueblo" ya que decidieron de modo unilateral

[18] El ofrecimiento de cargos tampoco tardó en llegar siendo el más resonante fue, sin dudas, el caso de Luis D´Elía, de la FTV, en la Subsecretaria de Tierra y Vivienda a nivel nacional durante el año 2005. Otros nombramientos, no tan resonantes, fueron: el de Jorge Ceballos del Movimiento Barrios de Pie, nombrado director de asistencia comunitaria del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2004; el de Emilio Pérsico, titular del Movimiento Evita, nombrado subsecretario de políticas públicas del gobierno de la provincia de Buenos Aires en noviembre de 2005; menos conocido fue el nombramiento, en el año 2006, de "Lito" Borello y Juan Pablo Cusa, designado por el Movimiento Evita, en el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales del gobierno de la ciudad de Buenos Aires etc. (Massetti, 2009).

[19] Para los referentes políticos de la CCC este ofrecimiento era concebido como una forma de "venderle el alma al diablo".

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 126 12/7/12 2:08 PM

un aumento de precios en la venta de combustibles al público. En esa ocasión la FTV, encabezada por D´Elía, bloqueó, con el objeto de que no funcionen, diversas estaciones de servicio de combustibles al público. Esto tuvo gran repercusión en los medios masivos de comunicación y, también, efectividad ya que las empresas Shell y Esso decidieron bajar el precio del combustible.

Este tipo de intercambio y lógica de acción política se pudo observar cuando se desató la crisis con las entidades del agro en 2008, apenas haber asumido Cristina Fernández de Kirchner. El conflicto se originó por el tercer aumento al impuesto de las retenciones móviles de la exportación de cereales y oleaginosas, particularmente, trigo, maíz y soja. Esta acción de gobierno derivó en un hecho histórico, que pequeños productores del campo constituyan una alianza, formalizada en la denominada "mesa de enlace", con la oligarquía agropecuaria. Luego de varios meses de disputa política, donde el gobierno intentó sin éxito dicotomizar el espacio político entre lo "nacional y popular" expresado por la autoridad presidencial y los intereses de la "oligarquía del campo". Entonces, ¿qué papel jugaron las organizaciones piqueteras en este conflicto? No sólo apoyaron las decisiones del oficialismo sino que Luis D´Elía intentó desalojar del espacio público, a golpes de puño, a un manifestante que apoyaba a las organizaciones agrarias. Esto es un claro ejemplo de cómo el vínculo con el partido en el gobierno asumió una relevancia poco mensurada en identidades políticas relativamente jóvenes y que carecen de la fortaleza de otras.

La relación con el movimiento sindical revestía mayor complejidad que la de los movimientos sociales surgidos en la década de 1990 en Argentina. Como se planteó, se asistía a una situación de fragmentación sindical, la que se intentó recomponer desde el oficialismo. En efecto, durante 2004 y 2005 el gobierno nacional logró la unificación de la CGT,

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 127 12/7/12 2:08 PM

bajo la conducción del camionero Hugo Moyano[20]. ¿Qué características asumió la CGT liderada por Hugo Moyano en los sucesivos gobiernos kirchneristas?

Cabe destacar que el intercambio político entre kirchnerismo y sindicalismo peronista revestía de complejidad debido al poder de las fuerzas políticas en juego. Ciertamente, eran las fuerzas que mayor poder de movilización ciudadana presentaron en este período. En cuanto a su relación, en términos generales, obedeció a una estructura de intercambio basada en que la CGT apoyaba al gobierno y, como contrapartida, se permitía una estrategia política de penetración de las organizaciones gremiales dirigida al interior del partido peronista. La importancia de este hecho era capital: desandar la desarticulación histórica entre partido peronista y sindicalismo peronista iniciada a mediados de la década de 1980.

Fortalecido el kirchnerismo y el liderazgo de Hugo Moyano en la CGT, luego de 2005, y, en un contexto de crecimiento económico y de recuperación del empleo, el papel de la CGT se viabilizó en el plano institucional, participando en el Consejo del Salario Mínimo y en el de las Convenciones Colectivas de Trabajo. En esta instancia institucional la negociación colectiva efectuada por el sindicato de camioneros oficiaba de pauta de aumento salarial y de "techo" para trabajadores nucleados en otras asociaciones gremiales. Según el estudio de Etchemendy y Colliers (2008) se demuestra que las huelgas registradas por reclamo salarial y mejora en las condiciones de trabajo se daban en el momento en que los representantes sindicales participaban de la negociación paritaria. Con lo cual se observaba que era una forma de presión política y activada coyuntural-

[20] En 1994 Moyano, junto a Juan Manuel Palacios, formó el Movimiento de Trabajadores Argentinos. Era un nucleamiento sindical de tradición peronista que no apoyaba políticas neo-conservadoras, con lo cual no era pro-gobierno nacional. Éste, desde 1999, se denominó CGT-rebelde.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 128 12/7/12 2:08 PM

mente, para reforzar los reclamos. Por casualidad, las protestas finalizaban cuando se cerraba el acuerdo paritario. Esta mecánica política se mantuvo desde 2005 hasta 2011[21].

Los apoyos políticos por parte del gremialismo peronista hacia el kirchnerismo se hacían visibles en los actos políticos y, también, en los conflictos en los que se embarcaba el partido en el gobierno. Como sucedió con el movimiento piquetero, el conflicto con las entidades del agro en 2008, fue decisivo porque para Moyano este apoyo le ganó la enemistad de quien conduce las 62 Organizaciones, el brazo sindical que actúa en el partido peronista.

Curiosamente, tardaba en concretarse la penetración sindical hacia el interior del partido peronista. En este sentido, el proyecto político de Hugo Moyano quedó inconcluso. Logró diversas conquistas gremiales, sin embargo, no avanzó en su desarrollo político-partidario. Hoy es un político marginal al proyecto político que encabeza Cristina Fernández de Kirchner. En la coyuntura electoral de 2011, momento de la re-elección de la actual presidenta los alineamientos políticos se modificaron. Ese momento estuvo signado por la muerte de Néstor Kirchner, y la actual presidenta decide constituir una fuerza política propia en la que se retacea el apoyo del sindicalismo peronista y se incorporan jóvenes militantes peronistas. De estas agrupaciones la de mayor relevancia es la fundada por su hijo, Máximo Kirchner, denominada La Cámpora. El legado político de Néstor Kirchner es ahora interpretado por la persona que se halla mejor autorizada para hacerlo, Cristina Fernández de Kirchner. Así, los elegidos

[21] Según el periódico *La Capital*, Néstor Kirchner mantuvo una reunión con Hugo Moyano el 20 de abril de 2007 con el objeto de colocar un tope de 16,5% de aumento de salarios a federaciones y uniones de envergadura. Así, días más tarde nucleamientos sindicales poderosos como Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA) cerraban los acuerdos paritarios bajo esta consigna.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 129 12/7/12 2:08 PM

para defender su proyecto político han sido los "jóvenes" y políticos de confianza en el cual se relega al líder de la CGT, Hugo Moyano.

Brasil: PT, CUT[22] y MST

El PT, liderado por Lula da Silva, asume el gobierno con el apoyo de diversos movimientos sociales. Con algunos tenía mayor proximidad – CUT, Unión Nacional de Estudiantes (UNE), Marcha Mundial de las Mujeres, etc. – y con otros una menor – MST, pastorales católicas, etc. En esta oportunidad seleccionaremos para el análisis el vínculo del PT con la CUT y el MST.

Al igual que en Argentina, se entiende que el tipo de liderazgo de quien conduce el gobierno, basado en el diálogo, constituyó un elemento importante en las políticas públicas implementadas y en las acciones colectivas que organizaron las diferentes expresiones del movimiento sindical y social, en particular, la CUT[23] y el MST. Lo cierto fue que la orientación dialógica del entonces presidente

[22] La Central Única de los Trabajadores (CUT) se funda en 1980, en São Bernardo Do Campo, San Pablo, dos años después de la CONCLAT, el primer Congreso Nacional de la Clase Trabajadora en Brasil, del que en 2011 se hicieron innumerables celebraciones en conmemoración de los 20 años. Esta organización ha sido constituida por diversos grupos sindicales que a finales de la década de 1970 realizaron una serie de huelgas que paralizaron la región del ABC paulista y las demás ciudades industriales cercanas a San Pablo. A fines de los setenta, un conjunto de sindicalistas realizó una serie de huelgas en las empresas petroleras, automotrices y metalúrgicas. Sin lugar a dudas, esto puso en tela de juicio uno de los pilares de la dictadura militar: la prohibición de realizar huelgas.

[23] El vínculo entre PT y CUT ha sido extensamente explorado. Mencionamos bibliografía básica sobre la temática y los diferentes enfoques teóricos. Así encontramos estudios que abordan la génesis compartida – Meneguello (1989) y Keck (1991); las trayectorias y estrategias sindicales y políticas llevadas a cabo por cada uno durante la década de 1980 para resaltar el cambio con la propuesta original; la burocratización de la CUT y el PT, la morfología singular que adquiere el entendimiento entre ambas organizaciones en la década de 1980 – Soares (2005), Oliveira (2003), Riethof (2004); la vinculación dirigencial e ideológica entre cutistas y petistas – Rodrigues (2002, 2004); hasta los que observan la relación entre ambas organizaciones una vez que Lula da Silva obtuvo la presidencia en 2002 – Galvão (2004), Radermacher y Melleiro (2007), entre los principales.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 130 12/7/12 2:08 PM

de Brasil tenía un costado institucional, relativo a las condiciones de asunción al gobierno nacional. En efecto, el PT asume el gobierno liderando una coalición política, cuya novedad residía en aliarse con el Partido Liberal (PL), liderado por el empresario José Alencar. La historia electoral del PT muestra una estrategia "coalicional"[24]. Sin embargo, llamaba la atención que un partido que hunde raíces identitarias en la representación de los trabajadores (Jakobson, 2011) efectúe una alianza con una organización representada por un empresario y con una orientación político-ideológica alojada en un sector opuesto del espectro político.

El diálogo político fue iniciado por el gobierno de Lula luego de la "reforma del sistema previsional de los empleados públicos", tentativa que fue presentada de forma unilateral y sin consulta previa a los nucleamientos sindicales en que se apoyaba el gobierno. Esta iniciativa implicaba una rigidez en los criterios de jubilación públicos así como un aumento en la edad jubilatoria (Radermacher y Melleiro, 2007). Este modo de asumir el liderazgo tuvo un costo político, la formación de Coordinación Nacional de Luchas (Conlutas), en 2004, que constituyó un desprendimiento político de la CUT.

La vuelta al diálogo político se tuvo lugar cuando organizó las Conferencias o Foros nacionales, en los que el gobierno nacional mediaba entre representantes de sociedad civil y el empresariado. Uno de los más relevantes fue el Foro Nacional del Trabajo, que comenzó en 2004. Para los dirigentes sindicales fue un gran desafío político: "Os empresários todos bonitinhos, sentadinhos, empresários da

[24] En 1989, en su primera candidatura presidencial, Lula optó por formar el Frente Brasil Popular, del que participaron el Partido Comunista do Brasil (PCdoB) y el Partido Socialista Brasileiro (PSB). A lo largo del tiempo este esquema de alianzas se mantuvo y amplió, por ejemplo al Partido Democrático Trabalhista (PDT), siendo lo distintivo, en 2002, la inclusión a su coalición electoral de sectores políticos de la derecha de Brasil en la fórmula presidencial.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 131 12/7/12 2:08 PM

indústria, do comercio, da agricultura, das finanças, como se não tivessem problemas entre eles, mas todos se comportando unitariamente e nós brigando na mesa"[25]. Lo más relevante de esta iniciativa política fue el reconocimiento por parte del Estado de las centrales sindicales más importantes en cantidad de afiliados y afincamiento territorial: CUT, Fuerza Sindical (FS), Unión General de los Trabajadores (UGT), Central de los Trabajadores y Trabajadoras de Brasil (CTB), Confederación Central de los Trabajadores (CGT) y Nueva Central Sindical (NCS)[26].

La cuestión de alojarse en un espacio político apropiado o productivo para la CUT fue problemática en el primer período de gobierno de Lula. El margen de maniobra político de la CUT remitía, en parte, con la situación económica, con el escaso crecimiento del producto bruto interno que mostraba el país y, en buena medida, con los problemas relativos a la representación política. Así, al interior del nucleamiento sindical se planteaba la creencia que "Então nós elegemos o Lula, o Lula vai pegar a caneta e vai escrever: artigo primeiro: implantação do socialismo; artigo segundo: revogam-se as disposições em contrário"[27].

Esta situación pudo ser revertida en el segundo mandato de Lula, luego de haber transitado con éxito la acusación de corrupción conocida como "mensalão"[28]. Así, en el segundo período de gobierno el margen de maniobra de la CUT se amplió, pudiendo peticionar al gobierno nacional e inclusive haciendo efectiva la actualización y el aumento

[25] Entrevista en profundidad a Arthur Henrique, presidente de la CUT.
[26] Conlutas no reúne los requisitos para el reconocimiento estatal.
[27] Entrevista en profundidad a Artur Henrique, presidente de la CUT.
[28] En esa ocasión Lula recibió un amplio apoyo de los movimientos sociales, los que se encontraban aglutinados en la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), encabezada por Antonio Spis, dirigente político de la CUT. Hicieron manifestaciones, declaraciones públicas – Carta al Pueblo Brasilero, publicada el 22 de junio de 2005 – y, finalmente, fueron recibidos por Lula en la Casa de Gobierno, Brasilia.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 132 12/7/12 2:08 PM

del salario mínimo y, además, la reducción de la jornada laboral de 44 a 42 horas semanales.

Esta estrategia política de Lula de "huir de los dos extremos" tuvo sus costos: el vínculo con el MST se deterioró notablemente. Esto tiene una explicación política concreta y remite a las políticas públicas. El MST fue convocado por el gobierno nacional un sinnúmero de veces, siendo la más importante para la elaboración del Plan Nacional de Reforma Agraria. Lo pactado entre las partes consistía en la recuperación de 800 mil hectáreas de tierras en el lapso de ocho años, es decir, dos periodos gubernamentales del PT. Sin embargo, ello ni siquiera ha comenzado. Oliveira (2009) demuestra el escaso alcance que tuvo la reforma agraria en Brasil. Este autor discrimina entre familias que durante la presidencia de Lula ha re-asentado, reordenado, regularizado y, estrictamente, las que fueron parte de la reforma agraria. En este último caso, hasta el 2008, se observa que el gobierno nacional ha asentado 183.308 familias nuevas. Esta cifra se encuentra muy lejos de los 800 mil asentamientos que fueron acordados entre el gobierno de Lula y las diferentes expresiones del movimiento campesino en la política de la reforma agraria. Y, el revés de esta política eran los beneficios que recibía un sector del empresariado a cargo del agro-negocio. Las diferencias políticas con el PT se orientan en parte al tipo de liderazgo, así para los dirigentes del MST "[…] no se puede agradar a griegos y troyanos […]"[29].

Las tensiones políticas han llevado al MST a dejar de participar de la CMS y está apostando a la Asamblea Popular, un nuevo espacio político que aglutina los mismos movimientos sociales que la CMS pero con características políticas diferentes, de confrontación con el gobierno nacional. Por otra parte, se observa un acercamiento

[29] Entrevista en profundidad a dirigente del MST.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 133 12/7/12 2:08 PM

inédito del MST a Fuerza Sindical, un nucleamiento con el que históricamente ha presentado diferencias políticas e identitarias. Sin embargo, la relación de tensión con el partido en el gobierno generó un acercamiento[30] entre estas organizaciones políticas.

* * *

La hipótesis consistente en que lo que se activa desde el Estado hacia los movimientos sociales se traduce en instancias de cooptación, burocratización o colonización ha sido fértil teóricamente para interpretar la crisis de los Estados de Bienestar en Europa a comienzos de los años de 1960. Esta situación pudo prolongarse al período posterior gracias a que las iniciativas estatales asumían un carácter neoconservador.

Esto, se plantea, debiera ser revisado, al menos en América Latina donde la situación política se modificó y donde la sociedad experimentó profundas transformaciones en su estructura social y en su comportamiento político. Lo cierto es que desde comienzos del tercer milenio las iniciativas estatales han tendido a *reparar situaciones sociales precedentes*. En lo que respecta al vínculo entre Estado y movimientos sociales se observa que el problema se trasladó de un lugar a otro, registrándose como tensión principal el vínculo con el partido político que accedió al poder político.

El análisis de nucleamientos sindicales y movimientos sociales en Argentina y Brasil constituye una muestra cabal de este problema. A pesar de las diferencias políticas y en el tipo de liderazgo las tensiones registradas son similares. En Argentina se observa un liderazgo que construye permanentemente adversarios y que se embarca en batallas de enverga-

[30] En la celebración del 1 de Mayo en 2011 pudo observarse la presencia de muchos movimientos sociales entre los que participa el MST, Fuerza Sindical y no participa la CUT.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 134 12/7/12 2:08 PM

dura, lo que pone en riesgo la construcción identitaria de los movimientos sociales. En cambio, en Brasil se observa que un liderazgo basado en el diálogo puede llevar a perder el apoyo de movimientos sociales, en particular, del MST, además de los desprendimientos que experimentó la CUT a lo largo de los dos períodos gubernamentales de Lula da Silva[31].

Esta situación constituye un desafío para los movimientos sociales: no apoyar al partido en el gobierno implica ceder espacios a expresiones y fuerzas políticas de otras orientaciones ideológicas mientras que apoyarlos los coloca en el riesgo de minar la base de apoyo sobre la que se erigieron.

Esteban Iglesias
é pesquisador-assistente no Conicet e professor de ciência política da Flacso e da Universidade Nacional de Rosario.

Referências bibliográficas

BENHABIB, S. 2006. *Las reivindicaciones de la cultura:* igualdad y diversidad en la era global. Buenos Aires: Katz.

BIGLIERI, P. 2008. "Nueva conceptualización sobre el populismo en América Latina". In: FERNÁNDEZ, A.; LESGART, C. (orgs.). *La democracia en América latina:* partidos políticos y movimientos sociales. Rosario: Homo Sapiens.

BOBES, V. C. 2010. "De la revolución a la movilización: confluencias de la sociedad civil y la democracia en América Latina". *Nueva Sociedad,* n. 227, pp.32-50.

COHEN, J.; ARATO, A. 2000. *Sociedad civil y teoría política.* México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

DRUCK, M. G. 2006. "Os sindicatos, os movimentos sociais e o governo de Lula: cooptação e resistência. *Observatorio Social de América Latina*, ano 6, n.19, pp.335-40.

ETCHEMENDY, S.; COLLIERS, R. 2008. "Golpeados pero de pie: surgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)". *Postdata*, n.13, pp.141-92.

[31] En referencia a la constitución de Conlutas en 2004 y CTB, desafiliada de la CUT en 2007.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 135 12/7/12 2:08 PM

GALVÃO, A. 2004. "La CUT en la encrucijada: impactos del neoliberalismo sobre el movimiento sindical combativo". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v.10, n.1, pp.219-39.

GOHN, N. G. 2009. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola.

HABERMAS, J. 1989. *Teoría de la acción comunicativa*. Buenos Aires: Taurus.

_____. 2010. *Facticidad y valide:* sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso. Madrid: Trotta.

IGLESIAS, E. 2008. "Política y protesta: visiones comparadas de la acción colectiva". In: FERNÁNDEZ, A.; LESGART, C. (orgs.). *La democracia en América latina:* partidos políticos y movimientos sociales. Rosario: Homo Sapiens.

JAKOBSON, K. A. 2011. "El PT en el gobierno o el desafío de mantener las convicciones". *Nueva Sociedad,* n.234, pp.60-73.

KECK, M. E. 1991. *PT:* a lógica da diferença – o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática.

LEVITSKY, S. 2004. "Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999". *Desarrollo Económico*, v.44, n.173, pp.3-32.

MANIN, B. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

MASSETTI, A. 2009. *La década piquetera (1995-2005):* acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos. Buenos Aires: Nueva Trilce.

McADAM, D. *et al.* 1999. *Movimientos sociales:* perspectivas comparadas – oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales. Madrid: Istmo.

MELUCCI, A. 1999. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, D. F.: El colegio de México.

MENEGUELLO, R. 1989. *PT:* a formação de um partido (1979-1982). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

OFFE, C. 1992. *La gestión política*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

OLIVEIRA, A. U. 2009. "A política de reforma agrária no Brasil". In: SYDOW, E.; MENDONÇA, M. L. (orgs.). *Direitos humanos no Brasil* 2009. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, pp.27-36.

OLIVEIRA, F. M. C. 2003. "The duckbilled platypus". *New Left Review,* n.24, pp.40-57.

OLSON, M. 1992. *La lógica de la acción colectiva*. México, D. F.: Limusa.

RADERMACHER, R.; MELLEIRO, W. 2007. "El sindicalismo bajo el gobierno de Lula". *Nueva Sociedad,* n.211, pp.124-143.

RIETHOF, M. 2004. "Changing strategies of the Brazilian labor movement: from opposition to participation". *Latin American Perspectives*, v.31, n.6, pp.31-47.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 136 12/7/12 2:08 PM

RODRIGUES, L. M. 2002. *Partidos, ideologia e composição social:* um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: Edusp.

_____. 2004. "Lula y los cambios en la clase política brasileña". In: RODRIGUES, L. M.; SADEK, M. A. *El Brasil de Lula: diputados y magistrados*. Buenos Aires: La Crujía/PNUD/ITDT.

SOARES, G. 2005. *O PT e a CUT nos anos 90:* encontros e desencontros de duas trajetória. Brasília: Fortium.

SVAMPA, M. 2005. *La sociedad excluyente:* la Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires: Taurus.

TARROW, S. 1999. "Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales". In: McADAM, D. *et al.* 1999. *Movimientos sociales:* perspectivas comparadas – oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales. Madrid: Istmo, pp.71-99.

_____. 2004. *El poder en movimiento:* los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza.

TILLY, C. 2000. "Acción colectiva". *Apuntes de Investigación del CECyP*, ano 4, n.6, pp.9-32.

TOURAINE, A. 1987. *El regreso del actor*. Buenos Aires: Eudeba.

_____. 1995. *La producción de la sociedad*. México, D. F.: Unam-Ifal.

ZUAZO, M. 2010. "¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia". *Nueva Sociedad,* n.227, pp.120-135.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 137 12/7/12 2:08 PM

DIREITOS E CIDADANIA: REFLEXÕES SOBRE O DIREITO À CIDADE

Thiago Aparecido Trindade

Cunhado pelo sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre em fins da década de 1960, o conceito de direito à cidade se difundiu na literatura internacional ao longo dos últimos anos e hoje não são poucos os autores que se lançam ao debate sobre o mesmo: Purcell (2003), Mitchell (2003), Rodrigues (2006), Fernandes (2007), Harvey (2008), Plyushteva (2009), Souza (2010), Marcuse (2010), para citar alguns. Fora da academia, no meio propriamente político e social, o V Fórum Urbano Mundial[1], intitulado "O direito à cidade: unindo o urbano dividido", marcou a conquista de um alcance global por esse conceito. Este artigo tem dois objetivos principais: em primeiro lugar, debater o que significa o direito à cidade em termos legais, ou seja, ir além da dimensão política e filosófica subjacente ao termo; em segundo lugar, relacionar a noção de direito à cidade ao debate teórico sobre direitos e cidadania, sobretudo a partir das con-

[1] Promovido pela Organização Nações Unidas (ONU), o V Fórum Urbano Mundial realizou-se no Rio de Janeiro entre os dias 22 a 26 de março de 2001.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 139 12/7/12 2:08 PM

tribuições de dois autores importantes nesse campo, a saber, Thomas H. Marshall e Norberto Bobbio.

Em relação ao primeiro objetivo, argumentaremos que a institucionalização jurídica do direito à cidade somente se justifica na perspectiva da função social da propriedade, ou seja, este é o princípio que define o direito à cidade em termos legais. Com relação ao segundo ponto, proporemos que esse direito deve ser interpretado enquanto um direito social e, por fim, explicitaremos quais são as principais implicações teóricas e analíticas dessa leitura. A estrutura deste artigo é simples. No primeiro tópico, partimos da definição seminal de Henri Lefebvre ([1968] 2008) acerca do direito à cidade para traçar as mediações analíticas necessárias e promover a discussão a que nos propomos, ou seja, o entendimento da dimensão jurídica desse direito. Para tanto, adotaremos a linha de raciocínio proposta pelo jurista e urbanista brasileiro Edésio Fernandes (2007), que tem se destacado no debate acadêmico nacional e internacional referente ao direito à cidade. No segundo tópico, retomaremos alguns dos princípios teóricos essenciais do debate sobre os direitos e a constituição histórica da cidadania na sociedade contemporânea, procurando inserir o direito à cidade nessa problemática que é, ao mesmo tempo, teórica e política. Por fim, apresentaremos nossas considerações finais a respeito dos temas expostos e discutidos, na expectativa de darmos uma modesta contribuição ao debate contemporâneo sobre o direito à cidade.

O direito à cidade em uma perspectiva jurídica

Em Lefebvre ([1968] 2008), o direito à cidade é uma utopia, uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital. Como sublinhado por Souza (2010, p. 318), para Lefebvre, o direito à cida-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 140 12/7/12 2:08 PM

de não se refere ao direito a uma vida melhor e mais digna na cidade capitalista, mas sim a uma vida muito diferente, em uma sociedade, por sua vez, muito diferente, onde a lógica de produção do espaço urbano *esteja subordinada ao valor de uso e não ao valor de troca*. Assim, o direito à cidade, na proposição original desse autor, não se refere a mais um direito a ser institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado. Desde o início, é preciso ter esse ponto em mente para não cobrar de Lefebvre algo que ele não se propôs a responder ou problematizar. A abordagem desse conceito exige, portanto, esta mediação analítica: se as preocupações de Lefebvre estavam voltadas para uma perspectiva de ruptura com a ordem urbana capitalista (e consequentemente com o próprio modelo de organização social inerente a esse modo de produção), as nossas são bem mais modestas, à medida que procuramos analisar o que significa o direito à cidade em termos institucionais e jurídicos na cidade e na sociedade capitalista. De qualquer modo, nossa análise se constrói a partir das contribuições originais desse autor, como será demonstrado nas linhas seguintes.

A discussão proposta por Henri Lefebvre nos remete à reforma urbanística promovida em Paris entre 1853 e 1870 pelo Barão Georges Haussmann, reforma esta que remodelou radicalmente o espaço urbano e expulsou para os subúrbios os trabalhadores, destituindo-os da urbanidade e da vida urbana, isto é, da possibilidade de vivenciar e experimentar a cidade. Esse remanejamento do tecido espacial parisiense foi uma resposta da classe dominante às jornadas operárias de junho de 1848. Lefebvre afirma que a segregação dos trabalhadores foi uma estratégia da burguesia de Paris para frear a democracia urbana nascente impulsionada pelas lutas populares, uma vez que, naquele momento, essa ordem política embrionária representava uma ameaça real aos interesses políticos das classes dominantes (Lefebvre, [1968] 2008, pp. 22-3). Se a cidade, como afirma o autor,

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 141 12/7/12 2:08 PM

constitui-se em um espaço de encontros potencialmente conflituosos[2], o urbanismo segregacionista colocado em prática por Haussmann atuou *contra* a cidade, já que contribuiu para anular aquilo que é (ou deveria ser) peculiar e mais característico da vida urbana: os espaços de encontro e de convívio das diferentes classes e grupos sociais. No curso desse processo, os subúrbios, inicialmente criados para abrigar apenas a classe operária, passaram a exercer forte poder de atração sobre as camadas burguesas parisienses, esvaziando o centro da cidade em benefício dos escritórios e de um uso quase puramente comercial. O centro da cidade torna-se com isso um lugar de consumo ao mesmo tempo que representa o consumo do lugar (Lefebvre, [1968] 2008, p. 25). Graças ao remanejamento espacial, Paris se subordinou gradualmente à lógica e ao ritmo capitalista de produção do espaço. A especulação imobiliária desempenhou papel fundamental nesse cenário, ao atuar em favor da crescente mercantilização do solo, e assim, em lugar das relações de valor de uso, relações de valor de troca passam a prevalecer. Ora, direito à cidade, para Lefebvre, refere-se, sobretudo, ao direito de experimentar e usufruir da centralidade urbana no ritmo do valor de uso em oposição ao valor de troca, o que exige necessariamente o rompimento com a lógica capitalista de produção do espaço; o direito à cidade, portanto, seria o direito

> [...] à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc. [...]. A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do

[2] "A vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos 'padrões' que coexistem na Cidade" (Lefebvre, [1968] 2008, p. 22).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 142 12/7/12 2:08 PM

> encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) [...] (Lefebvre, [1968] 2008, p. 139).

Notemos, com isso, que as ideias de Lefebvre resultam de uma complexa elaboração teórica e filosófica. De nossa parte, compartilhamos a inquietação do jurista e urbanista brasileiro Edésio Fernandes (2007) em compreender o significado do direito à cidade em termos jurídico-institucionais na América Latina. Para esse autor, ao mesmo tempo que hoje se verifica uma crescente mobilização do conceito de Henri Lefebvre[3], tem-se debatido muito pouco a respeito das implicações legais e jurídicas desse termo, o que, em parte, deve-se ao fato de que a definição do próprio Lefebvre não se volta para essas questões:

> [...] o fato é que o conceito de "direito à cidade" de Henri Lefebvre foi muito mais uma plataforma político-filosófica e não explorava diretamente como, ou em que medida, a ordem legal determinava o padrão excludente de desenvolvimento urbano. Aos argumentos sociopolíticos de Lefebvre, deve ser acrescentada uma outra linha, ou seja, argumentos jurídicos que nos permitam construir uma crítica à ordem legal não apenas na perspectiva de valores sociopolíticos ou humanitários, mas desde dentro da própria ordem legal (Fernandes, 2007, p. 208).

A discussão proposta por Edésio Fernandes é plena de sentido, uma vez que o ordenamento legal desempenhou historicamente uma ação decisiva na produção e na

[3] Nesse aspecto, aliás, Souza alega que, a exemplo do termo sustentabilidade, o "direito à cidade" tornou-se atualmente uma espécie de "expressão guarda-chuva" (2010, pp. 315-6), utilizada para definir tudo ou quase tudo, o que tem contribuído para corromper e trivializar o conceito em questão à medida que o priva de qualquer rigor teórico e sentido analítico.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 143 12/7/12 2:08 PM

reprodução das desigualdades sociais na América Latina, incluindo-se aí o padrão excludente e concentrador de riqueza da urbanização na região, cujos efeitos gerais são bem conhecidos: segregação socioespacial, exclusão territorial e degradação urbanístico-ambiental, punindo em especial as camadas empobrecidas da sociedade. Daí a importância de se construir uma crítica dessa ordem legal, já que uma ampla reformulação da mesma é condição *sine qua non* para a produção de cidades mais justas e menos desiguais do ponto de vista socioespacial. Fernandes ressalta que a obra de Henri Lefebvre em seu conjunto nos fornece elementos socioeconômicos, políticos, ideológicos e culturais essenciais para o entendimento acerca da urbanização, mas não se articula com a dimensão jurídico-institucional do problema (Fernandes, 2007, p. 208). Reafirmemos: não pretendemos construir uma crítica a Lefebvre, pois, como já destacamos anteriormente, não pode ser cobrado desse autor algo que ele próprio não se propôs a refletir. A intenção é tão somente preencher uma importante lacuna teórica e contribuir com o debate atual sobre o direito à cidade em um aspecto que ainda recebe pouca atenção dos estudiosos, mas que ocupa uma dimensão crucial no combate a toda e qualquer forma de desigualdade.

Para tal finalidade, tomamos como referência a legislação brasileira atual, considerada uma das mais avançadas do mundo em matéria de política urbana (Fernandes e Alfonsin, 2009; Fernandes, 2007): a Lei n. 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Segundo Fernandes (2007, p. 204), essa lei representou um desenvolvimento importante da materialização do direito à cidade em termos legais, e não apenas enquanto uma noção política. Faz-se necessário pontuar que a aprovação do referido texto legal, que ocorreu no final do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (entre 1995 e 2002), significou uma con-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 144 12/7/12 2:08 PM

quista histórica de um conjunto de movimentos e organizações populares alinhados ao tema da reforma urbana no Brasil e foi fruto de um processo de mobilização social e política que teve início no princípio da década de 1960. O golpe militar de 1964 desarticulou os setores alinhados em torno dessa plataforma, fazendo com que o tema da reforma urbana "hibernasse" por cerca de duas décadas (Souza, 2004). Contudo, no final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, graças, em parte, às intensas mobilizações sociais pela redemocratização do país, os sinais de enfraquecimento do regime militar tornam-se gradativamente mais visíveis. Durante a elaboração da Constituinte de 1988, os setores ligados ao ideário da reforma urbana rearticularam suas forças, criando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que reuniu movimentos populares de moradia, transporte, saneamento, associações e entidades profissionais (arquitetos, sanitaristas, assistentes sociais), entidades sindicais, acadêmicas e integrantes da igreja católica vinculados à teologia da libertação (Maricato, 2010).

O MNRU apresentou uma emenda constitucional de iniciativa popular, subscrita por cerca de 130 mil eleitores em todo o Brasil[4], denominada Emenda Popular de Reforma Urbana. Em razão da resistência das forças políticas conservadoras, a proposta desse movimento não foi incorporada em sua totalidade, ficando na realidade muito aquém disso. Entretanto, pela primeira vez na história constitucional brasileira havia um capítulo específico sobre política urbana, localizado nos artigos 182 e 183, os quais continham o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana. Ainda assim, naquele momento, parte significativa dos segmentos reformistas avaliou que seria necessário lutar pela regulamentação desses artigos consti-

[4] Na época, foi estipulado que seriam necessárias 30 mil assinaturas de eleitores para a apresentação de uma Emenda Popular à Constituição (Maricato, 1994).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 145 12/7/12 2:08 PM

tucionais com o intuito de avançar na construção de uma legislação mais específica para a política urbana – o que só aconteceria cerca de treze anos depois com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001[5]. A referida legislação tem como base o seguinte objetivo: "Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que *regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos*, bem como do equilíbrio ambiental" (Brasil, 2001, grifos nossos).

O que significa regular o uso da propriedade urbana? Por que isso é necessário para garantir a segurança e o bem-estar coletivo dos cidadãos na cidade? Analisemos, em linhas gerais, algumas características da urbanização brasileira para responder a essas questões. Do ponto de vista histórico, as grandes cidades brasileiras e latino-americanas cresceram e se expandiram seguindo, sobretudo, a lógica dos interesses privados, ao prevalecer uma política de *laissez-faire* no que toca à relação entre Estado e mercado (Quinto Júnior, 2003; Ribeiro, 2003; Fernandes, 2007). Muito embora o princípio da função social da propriedade, e a ideia de sua subordinação ao interesse coletivo, já constasse formalmente nas constituições brasileiras de 1934, 1946 e 1969 (Rodrigues, 1988), a concepção que prevaleceu no campo das interpretações jurídicas e da prática dos agentes privados sempre se pautou pela defesa da propriedade como um direito irrestrito e absoluto em face de qualquer outro. Segundo Fernandes, "a base jurídica dessa noção, ao longo do século XX, foi dada pelo Código Civil de 1916 – aprovado quando apenas 10% de brasileiros viviam em cidades, no contexto de um país ainda fundamentalmente agrário, mas que vigorou até 2002", e porque expressava o para-

[5] Para uma análise mais detalhada sobre o longo processo de negociação e embates políticos que conduziram à aprovação do Estatuto da Cidade, ver Grazia (2003), Silva (2002) e Bassul (2010).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 146 12/7/12 2:08 PM

digma jurídico do liberalismo clássico, o Código Civil defendia "o direito de propriedade individual de maneira quase que absoluta" (2010, p. 61), o que contribuiu para limitar de maneira drástica a ação do poder público ao longo do desenvolvimento urbano brasileiro. Esse liberalismo exacerbado em relação à propriedade privada estimulou em grande medida a prática da especulação imobiliária, que consiste basicamente na retenção de terra e imóveis em razão da expectativa de sua valorização futura (Campos Filho, 1989; Villaça, 1998). Essa prática subordinou o solo urbano a um ritmo de expansão, na aparência, caótico, mas que, na verdade, atendia a uma lógica muito particular: a do mercado privado de terras. Como explica Maricato (1996; 2010), as áreas mais urbanizadas e melhor localizadas em relação ao centro da cidade sempre foram reservadas para as camadas médias e altas, aqueles segmentos cujo poder de inserção no mercado de consumo é alto o suficiente para a aquisição da terra urbanizada. Nesse cenário marcado pela não intervenção do Estado no mercado de terras, as grandes propriedades não desempenhavam efetivamente nenhuma função social, mas sim econômica, ou seja, o enriquecimento de seus detentores. Do outro lado do espectro social, em vista de seus baixos rendimentos econômicos, as camadas mais empobrecidas da população foram privadas ao longo da história da possibilidade de participar do mercado formal de habitação, ocupando, muitas vezes de forma ilegal, as áreas mais precárias do ponto de vista da infraestrutura urbana e mais distantes em relação às melhores localizações da cidade (Maricato, 1996, 2000, 2010; Kowarick, 1980, 2009; Rodrigues, 1988; Fernandes, 2007).

Dessa forma, sobretudo em razão da especulação imobiliária, produziu-se uma situação aparentemente paradoxal: enquanto um enorme contingente populacional se aglomerava na periferia da cidade vivendo em condições precárias ao extremo, inúmeros terrenos e imóveis vazios

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 147 12/7/12 2:08 PM

e/ou ociosos conformavam a paisagem urbana – um grande número deles, inclusive, na área central. Com isso, permanecem vários espaços vazios nessa área – os chamados vazios urbanos – ao passo que a malha da cidade se espraia de forma contínua e horizontal. O caso de São Paulo é emblemático, mas toda e qualquer grande cidade latino-americana serve como referência: Milton Santos aponta que, entre as décadas de 1950 e de 1970, a área urbana da Cidade do México cresceu mais de quatro vezes, sendo que a densidade populacional caiu de 16 para 11,7 habitantes/km² no mesmo período (1990, p. 19), o que significa que o crescimento da área urbana não é determinado pelas necessidades de acomodar a população no espaço, mas sim pelos interesses da especulação imobiliária. Com relação à São Paulo, dados preliminares do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2010 acusaram a existência de 290 mil imóveis vazios na cidade, mais do que suficiente para abrigar toda a população paulistana que atualmente vive em áreas de risco (cerca de 130 mil famílias) (Estadão, 2010). Este é o resultado histórico de uma política urbana que conferiu enorme liberdade ao mercado em detrimento de um controle rigoroso do uso do solo e da propriedade por parte do Estado. O preço a ser pago por essa "opção" inclui também uma intensa degradação ambiental, uma vez que grande parte das moradias informais da população pobre é edificada em beiras de córregos, margens de mananciais de abastecimento público e encostas de morros, contribuindo para a ocorrência de desastres que ceifam centenas ou até milhares de vidas periodicamente (Maricato, 2011).

Configura-se, dessa forma, a situação que é descrita por Maricato nos seguintes termos: as classes populares têm direito à ocupação (ou à moradia), mas não direito à cidade, isto é, os segmentos mais pobres podem ocupar áreas na cidade, mas apenas *determinadas* áreas (1996, p. 63). A

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 148 12/7/12 2:08 PM

conivência do poder público para com a ocupação ilegal da terra urbana pelas camadas populares deve ser compreendida inclusive como uma estratégia de amortecimento das tensões sociais (Kowarick, 1980; Rodrigues, 1988; Maricato, 1996), mas há uma condição implícita para que essa tolerância ocorra de fato: as terras ocupadas precisam estar fora dos planos do mercado privado de habitação (Maricato, 1996; 2010). Dessa maneira, ao longo da história, as camadas mais empobrecidas foram impossibilitadas de usufruir da cidade de forma plena, isto é, foram privadas do acesso às melhores localizações do tecido urbano. Nessa perspectiva, ter direito à cidade significa poder usufruir das vantagens, dos serviços e oportunidades oferecidas pelas boas localidades do sistema urbano. O direito à cidade, portanto, não é equivalente ao direito à moradia; o primeiro é muito mais amplo e complexo, pois considera a localização do indivíduo no sistema urbano em seu conjunto e a possibilidade de acesso às melhores localizações da cidade. Não por acaso, o direito à cidade é muitas vezes associado pela literatura acadêmica (e pelos próprios ativistas sociais) ao direito de morar nas áreas centrais, visto que os centros históricos das grandes cidades possuem uma ampla gama de equipamentos coletivos e infraestrutura urbana, em comparação às áreas periféricas.

Mas é impossível garantir o direito à cidade para as camadas mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico sem a adoção, por parte do Estado, de uma política urbana rigorosamente pautada pela defesa dos interesses coletivos em detrimento dos interesses individuais de propriedade. Do ponto de vista jurídico, isso requer a incorporação do princípio da função social da propriedade, justamente com o intuito de regular o uso da propriedade e do solo urbano, coibindo assim a prática da especulação imobiliária. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade impõe restrições ao direito individual de propriedade para garantir

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 149 12/7/12 2:08 PM

um mínimo de segurança e bem-estar aos cidadãos excluídos do mercado formal de habitação, ou seja, daquelas pessoas que não conseguem pagar por uma boa localização. Por isso, entendemos que o direito à cidade somente se justifica do ponto de vista jurídico na perspectiva da função social da propriedade urbana. Esta seria a "razão de ser" desse direito, ou, em outros termos, o que justifica e legitima sua existência legal.

Tal princípio, que, vale lembrar, já estava contido no capítulo sobre política urbana da Constituição Federal, está claramente expresso no artigo 2º do Estatuto, onde se lê: "A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]". Isso significa que, na prática, o Estado deve valer-se de dispositivos jurídico-institucionais para regular o uso e ocupação do solo. Dentre os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade para tal finalidade, os mais relevantes são os seguintes: a) parcelamento e edificação compulsórios; b) Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; c) desapropriação do imóvel (com pagamento em títulos da dívida pública)[6]. De acordo com Barros *et al.* (2010, p. 97), tais dispositivos jurídicos e tributários têm a função primordial de evitar a formação dos vazios urbanos, coibir a especulação imobiliária e ampliar o acesso da população mais pobre às áreas urbanizadas, "concretizando o preceito constitucional da função social da propriedade".

De todo modo, deve ser lembrado também que o Estatuto da Cidade não se baseia unicamente no princípio da função social da propriedade, o que significa dizer que, em termos jurídicos, o direito à cidade não se traduz apenas por meio de tal norma. Na proposta legal do Estatuto, mais especificamente conforme o artigo 43º, que trata da gestão demo-

[6] Para uma discussão mais detalhada sobre esses mecanismos, ver Cardoso (2003).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 150 12/7/12 2:08 PM

crática da cidade, há uma ênfase muito forte na participação da sociedade organizada na formulação e estabelecimento da política urbana em nível municipal – que é a instância responsável pela elaboração dessa política no Brasil –, que pode se dar por meio de audiências e consultas públicas, conselhos gestores, conferências sobre temas urbanos nos três níveis de governo etc. É importante salientar que a referida legislação torna a participação popular obrigatória, ou seja, não é uma questão de vontade política das administrações municipais, como acontece com o orçamento participativo, por exemplo. Segundo o artigo 52º do Estatuto, o prefeito municipal incorre em improbidade administrativa caso não permita a participação dos grupos civis organizados na elaboração do Plano Diretor do município, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. E a participação da sociedade na elaboração da política urbana municipal não é algo trivial ou secundário. Pelo contrário, para os movimentos sociais, ela é uma reivindicação tão importante quanto o estabelecimento do princípio da função social da propriedade. Como salientam Barros *et al.* (2010, p. 115), na tentativa de "superar a enorme desigualdade social que caracteriza as cidades brasileiras", o Estatuto propõe um processo participativo capaz de possibilitar que a população de baixa renda, "sempre excluída do planejamento das cidades, passe a participar das decisões sobre a regulação do uso e ocupação do território e a destinação dos investimentos públicos". Isso significa dizer que o direito à cidade inclui o direito à participação da sociedade organizada na gestão e na administração municipal, ou seja, é inviável avançar na construção de um modelo mais justo e democrático de cidade sem democratizar o aparelho burocrático estatal que toma as decisões referentes aos investimentos e à alocação de recursos no território urbano.

Entretanto, o direito à participação, por si só, é incapaz de definir o direito à cidade no plano do ordenamento jurí-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 151 12/7/12 2:08 PM

dico-legal. Isso porque o direito à participação da sociedade na formulação das políticas públicas é algo mais genérico, uma vez que ele é garantido em praticamente todas as áreas de políticas setoriais, isto é, na saúde, no meio ambiente, na assistência social, na cultura etc. O direito de participar da política urbana, portanto, não confere nenhuma particularidade ao direito à cidade diante dos outros direitos. Reafirmamos, por isso, que, em termos jurídicos, o direito à cidade somente se justifica na perspectiva da função social da propriedade urbana, princípio que lhe garante uma função e um lugar específico no ordenamento legal do arcabouço jurídico do Estado. Isso não significa, de modo algum, minimizar a importância da participação para a conquista do direito à cidade pelas camadas urbanas desfavorecidas, mas sim reconhecer que a participação é um *meio* para se alcançar determinados fins, e não um fim em si mesmo. A partir de nossa interpretação do significado jurídico do direito à cidade, cabe formular a seguinte questão: como situar esse direito no debate teórico clássico sobre o tema dos direitos e da cidadania?

O direito à cidade no debate teórico sobre direitos e cidadania

Segundo Norberto Bobbio (1992), os direitos são historicamente determinados, isto é, variam conforme as circunstâncias conformadas *no* e *pelo* processo histórico, e, em especial, de acordo com o alcance e a dimensão das lutas sociais. Por isso, direitos que foram considerados fundamentais e invioláveis em determinado momento histórico podem ser submetidos a severas restrições em outras épocas – como aconteceu com o direito à propriedade privada. A contribuição do sociólogo inglês Thomas H. Marshall ([1949] 1967) é de importância capital para a compreensão das transformações históricas que paulatinamente ampliaram o leque de direitos na sociedade ocidental nos últimos dois séculos, o que alte-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 152 12/7/12 2:08 PM

rou de forma substancial a concepção de cidadania vigente no mundo contemporâneo. A despeito das inúmeras críticas que Marshall recebe, especialmente em razão de uma concepção linear-evolutiva do desenvolvimento da cidadania na história, a discussão proposta pelo autor no clássico texto *Cidadania e classe social* expõe elementos de importância incontestável para o debate sobre a constituição da cidadania no presente momento histórico (Souki, 2006). Não por acaso, como recorda Saes (2003), mesmo cinco décadas após a publicação original de sua obra, Marshall continua a ser uma referência teórica essencial para todos aqueles que se lançam ao estudo da cidadania na sociedade atual. Ou seja, como todo esquema teórico, a proposta de Marshall apresenta problemas, mas também virtudes.

De acordo com a análise marshalliana, a cidadania se refere a um *status* que permite ao indivíduo a participação integral na comunidade política e na herança social, processo cuja efetivação depende em larga medida da construção de um sentimento de pertencimento capaz de conectar os indivíduos à comunidade mais ampla, esta circunscrita nos limites do Estado-nação. A partir dessa perspectiva, Marshall divide a cidadania em três elementos, a saber, o civil, o político e o social ([1949] 1967, pp. 62-3). O *elemento civil* se refere às liberdades básicas e fundamentais dos indivíduos: liberdade de ir e vir, liberdade religiosa e de pensamento, direito de propriedade, de celebração de contratos válidos perante a justiça e o direito à própria justiça. Este último, como lembra Marshall, difere dos outros direitos contidos no elemento civil, já que ele diz respeito à possibilidade de se acessar o sistema judiciário com o objetivo de defender todos os outros direitos em pé de igualdade com relação aos demais membros da comunidade. O *elemento político* concerne ao direito de participar diretamente do exercício do poder político, ou, em outros termos, ao direito de votar e de ser votado. O *elemento social*, por fim, traduz-se no

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 153 12/7/12 2:08 PM

direito a um mínimo de bem-estar e segurança socioeconômica, bem como à possibilidade de participar por inteiro da herança constituída socialmente. Deve-se ressaltar ainda que a cada um dos três elementos da cidadania corresponde um quadro institucional específico: os tribunais de justiça são as instituições associadas de modo direto aos direitos civis; o parlamento e as outras instituições que representam de modo direto a população correspondem aos direitos políticos e o sistema educacional e a rede de serviços sociais se referem aos direitos sociais (Marshall, [1949] 1967, pp. 63-4).

De acordo com Josué Pereira da Silva, o elemento social é, na realidade, "o traço distintivo do modelo de cidadania de Marshall". Sobretudo na noção de cidadania social "Marshall encontra o ponto de apoio para uma lógica promotora de igualdade capaz de se contrapor à lógica da economia de mercado que favorece a produção da desigualdade" (2010, p. 116). Com efeito, a natureza de cada um desses elementos constituintes da cidadania apontados por Marshall os diferencia dos demais e lhes confere características particulares. Interessa-nos enfatizar neste artigo as diferenças existentes entre os elementos civil e social. Nessa direção, é importante resgatar uma distinção feita por Bobbio (1992): os direitos e as liberdades civis, também chamados de "direitos individuais tradicionais", consistem essencialmente em *obrigações negativas*, uma vez que exigem a não interferência do poder estatal para sua realização efetiva (no esquema marshalliano, a exceção seria o direito à justiça, que obriga o Estado a possibilitar o acesso das camadas mais pobres da população ao aparelho judiciário de forma gratuita ou menos custosa possível); por sua vez, os direitos sociais consistem em *obrigações positivas*, pois só podem se concretizar a partir da intervenção direta do aparelho estatal na economia e na sociedade, ao inevitavelmente restringir certas liberdades individuais. Bobbio

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 154 12/7/12 2:08 PM

afirma então que os direitos individuais podem ser entendidos de fato enquanto *liberdades*, ao passo em que os direitos sociais devem ser classificados como *poderes*: "Quanto mais aumentam os poderes dos indivíduos, tanto mais diminuem as liberdades dos mesmos indivíduos" (1992, p. 21). A partir de tais proposições, pode-se dizer que a luta pela cidadania na sociedade moderna se configura basicamente a partir do conflito entre liberdades e poderes, ou, em outros termos, entre as liberdades individuais tradicionais e a luta pela criação de mecanismos jurídico-institucionais garantidores de uma proteção mínima aos cidadãos em face da dinâmica excludente e concentradora de riqueza do mercado capitalista. Não por acaso, Marshall ([1949] 1967, p. 76) afirmou que, no século XX, a cidadania e o capitalismo estavam em guerra (e com certeza continuam ainda hoje), visto que a primeira se baseia no princípio da *igualdade* enquanto que o segundo se funda no da *desigualdade*; cidadania e capitalismo conformam, portanto, polos antagônicos. Em raciocínio similar, Bobbio argumenta que as sociedades "são mais livres na medida em que menos justas e mais justas na medida em que menos livres" (1992, p. 43), ou seja, quanto menor for a intervenção do Estado na vida econômica e social, maior a tendência de se produzir uma sociedade desigual e injusta; por isso, liberdades e poderes não são complementares, mas sim incompatíveis: "Os direitos sociais, em sua forma moderna, implicam [...] na subordinação do preço de mercado à justiça social, na subordinação da barganha livre por uma declaração de direitos", impactando e modificando diretamente a estrutura de classe inerente ao sistema capitalista (Marshall, [1949] 1967, p. 103).

A partir desse debate teórico e de forma coerente com a discussão apresentada no tópico anterior, consideramos que o direito à cidade deve ser interpretado enquanto uma *obrigação positiva* do Estado, o que o torna, portanto, um direito social, cuja finalidade reside na garantia da segurança mate-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 155 12/7/12 2:08 PM

rial e do bem-estar coletivo aos cidadãos diante dos mecanismos excludentes que constituem o fundamento da economia de mercado. No caso da cidade, tais mecanismos se manifestam na maneira como o espaço urbano é produzido e apropriado pelos interesses capitalistas, sobretudo a partir da especulação imobiliária, que segrega a população trabalhadora de baixa renda das melhores localizações do sistema urbano. O estabelecimento e garantia do direito à cidade a esses segmentos sociais excluídos do circuito mercantil exige, portanto, uma ação positiva do Estado, que necessariamente implica em restrições do direito individual dos grandes proprietários de terras e imóveis, ao estabelecer normas públicas de controle e regulação da propriedade urbana. Dessa forma, nos termos do debate teórico aqui exposto, a luta pela instauração do direito à cidade reproduz o conflito entre direitos sociais (obrigações positivas), de um lado, e direitos civis (obrigações negativas), do outro.

Para uma compreensão mais adequada dessa dinâmica tensa e conflituosa, uma pista analítica importante pode ser encontrada na obra do próprio Marshall. Segundo o autor, os direitos civis são indispensáveis para a emergência e a manutenção da economia de mercado, à medida que conferem "a cada homem [...] o poder de participar, como uma unidade independente, na concorrência econômica", seja como vendedores ou como compradores da força de trabalho, relação que constitui a base sobre a qual se edifica o sistema capitalista (Marshall, [1949] 1967, p. 79). Contudo, a recíproca não é verdadeira: os direitos sociais não são indispensáveis ao funcionamento da economia de mercado. É evidente que a incorporação de tais direitos contribui para a estabilização política e social de qualquer sistema capitalista, visto que, caso as demandas populares pelos direitos sociais não sejam atendidas, o risco de uma convulsão social generalizada se tornaria cada vez maior. Mas, a rigor, a economia de mercado não depende dos direitos

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 156 12/7/12 2:08 PM

sociais para existir, e a instauração efetiva destes implica inevitavelmente em certas restrições aos direitos civis. Por essa razão, para muitos pensadores e intérpretes do direito, os direitos sociais não possuem *status* jurídico de direitos fundamentais; estes seriam apenas aqueles relativos às liberdades negativas, ou seja, aos direitos individuais tradicionais. Carlos Miguel Herrera (2003, p. 75) aponta que, se por um lado, podemos encontrar enunciados normativos acerca dos direitos sociais na maioria das constituições ocidentais contemporâneas, por outro, deve ser lembrado que a doutrina dominante na maioria dessas sociedades sustenta que estes não seriam direitos autênticos, exigíveis em face dos tribunais e do sistema judiciário em seu conjunto; antes, os direitos sociais se constituiriam em objetivos, fins e princípios gerais. O argumento dessa doutrina é, naturalmente, de cunho liberal: como os direitos sociais exigem uma ação positiva do Estado, isso inibiria e restringiria o exercício das liberdades fundamentais, isto é, o Estado estaria, na verdade, cometendo um atentado contra as liberdades básicas e essenciais dos indivíduos.

Isso significa dizer que a instauração dos direitos sociais é um processo particularmente complexo. Entre o reconhecimento jurídico desses direitos e sua aplicação efetiva no mundo real, há um longo caminho a ser trilhado pelos grupos e classes sociais diretamente interessados em sua implementação. No seio dessa problemática, Danilo Zolo (2005) nos oferece uma relevante contribuição. Numa tentativa de fazer uma apreensão crítica da proposta teórica de Marshall e inverter o seu "otimismo evolutivo" no que toca à constituição histórica da cidadania, Zolo defende a tese da "lei da eficácia decrescente dos direitos": à medida que passamos do campo dos direitos civis aos direitos políticos e, por fim, aos direitos sociais, a garantia concreta dos direitos torna-se de maneira gradual mais seletiva e juridicamente imperfeita (2005, pp. 96-7). Para esse autor, cada um dos

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 157 12/7/12 2:08 PM

elementos constitutivos da cidadania (civil, político e social) estabelece uma relação específica com as instâncias gerais de um sistema político e cultural equivalente a uma economia de mercado, onde o ideário liberal de sociedade predomina em larga medida. Nesse sentido, a despeito do reconhecimento e da titularidade formal dos direitos, haveria uma eficácia decrescente em seu desfrute por parte dos cidadãos. Dessa forma, enquanto os direitos civis pertencem à normalidade fisiológica dos ordenamentos liberal-democráticos, o que faz com que sua garantia seja praticamente automática e desde sempre legitimada, "somente uma permanente 'luta pelo direito' pode dar eficácia aos direitos políticos e, mais ainda, aos direitos sociais" (Zolo, 2005, p. 97). Ou seja, a garantia dos direitos políticos e sociais, mas em especial destes últimos, depende essencialmente da mobilização e da luta social, uma vez que a materialização concreta desses direitos afronta de forma significativa os interesses das classes detentoras do poder econômico. Como pontuado por Saes (2003, p. 22), o reconhecimento e instauração dos direitos sociais resultam "da eventual capacidade das lutas populares de impor às classes dominantes um compromisso sobre novos direitos; direitos esses que, por si mesmos, não destroem o capitalismo, mas que nem por isso são desejados pelas classes dominantes".

Ora, este é exatamente o quadro da luta pela efetivação do Estatuto da Cidade na sociedade brasileira nos dias de hoje. Como sublinhado por Rodrigues (2006), a referida legislação não atua contra a lógica capitalista de acumulação; pelo contrário, ela reconhece a propriedade privada da terra, mas impõe limites à utilização desta. Isto é, a efetivação do Estatuto da Cidade e, portanto, do direito à cidade, não implicaria de modo algum em uma ruptura com a lógica capitalista e mercantil de produção da cidade, mas por certo restringiria de forma significativa as possibilidades de ganhos e apropriação da renda fundiária urbana pelos

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 158 12/7/12 2:08 PM

agentes ligados ao mercado imobiliário, o que naturalmente suscita reações negativas destes a toda e qualquer tentativa de efetivação da referida lei, sobretudo no que tange aos instrumentos jurídico-urbanísticos de coibição da especulação imobiliária (Ribeiro, 2003; Quinto Júnior, 2003). A cidade de São Paulo constitui-se atualmente em um dos principais palcos da luta pelo direito à cidade no Brasil. O movimento de moradia atuante no centro da capital paulista, congregado especialmente em torno de duas organizações, a saber, a União dos Movimentos de Moradia (UMM) e a Frente de Luta por Moradia (FLM), conseguiu inserir na opinião pública o debate sobre o direito à moradia das classes populares nas áreas centrais, o que remete às discussões sobre a função social da propriedade e o modelo de urbanização propriamente dito (Neuhold, 2009; Tatagiba *et al.* [no prelo]; Blikstad, 2012). Sobretudo a partir de 1997, com as ocupações de imóveis ociosos na área central de São Paulo, essas organizações populares vêm consolidando um campo de atuação política e oferecendo um projeto alternativo aos modelos empresariais de "requalificação" do centro da cidade – que tendem a agravar a segregação socioespacial (Miagusko, 2008; Tatagiba, 2010; Tatagiba e Blikstad, 2011).

A rigor, a aplicação mais efetiva do Estatuto da Cidade depende de lutas nessa direção. Todavia, um balanço da literatura recente sobre o Estatuto (Maricato, 2010, 2011; Fernandes e Alfonsin, 2009; Fernandes, 2007, 2010) nos revela um consenso entre os estudiosos no Brasil: a referida lei ainda não saiu do papel, ao menos não da forma como muitos desejam. Para isso, ainda será necessário um volume significativo de articulação e mobilização popular, cujo desafio consiste em alterar de modo concreto a correlação de forças vigente na sociedade brasileira – há muito dependente e subordinada aos interesses dos setores patrimonialistas (Maricato, 2000, 2010; Ribeiro, 2003; Quinto Júnior, 2003). Isso não significa diminuir a impor-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 159 12/7/12 2:08 PM

tância dos avanços obtidos no campo jurídico-legal com a aprovação do Estatuto da Cidade; pelo contrário, significa reconhecer que, com a aprovação dessa lei, foi dado um passo fundamental no combate ao excludente modelo de urbanização brasileiro, e que a mobilização social não se encerra no momento da aprovação de textos e normas legais. Ou seja, uma legislação avançada é condição necessária, mas não suficiente para a realização de uma reforma profunda nos alicerces estruturais de qualquer sociedade. Na qualidade de um direito social, portanto, o direito à cidade exige, nos termos de Danilo Zolo (2005), uma "permanente luta" por sua efetivação.

* * *

Levando-se em conta o debate atual acerca do direito à cidade, consideramos que nossa contribuição principal neste artigo se deu no sentido de oferecer um exame da dimensão jurídica desse conceito, uma perspectiva de análise pouco explorada pelos estudiosos do tema. Mais do que isso, à medida que procuramos situar o direito à cidade no debate teórico sobre os direitos e a cidadania a partir da contribuição de alguns autores clássicos, foi possível formalizar nosso argumento e conferir maior densidade analítica à proposta. Ao interpretarmos o direito à cidade enquanto um direito social, percebemos como sua aplicação efetiva é uma questão delicada do ponto de vista político. Aceitar essa definição implica, por consequência, refutar qualquer argumentação pautada em critérios puramente técnicos e institucionais para avaliar as dificuldades de efetivação da lei em questão, de um lado, bem como um raciocínio simplista e precipitado, cuja tendência seria concluir que o direito e a lei não representam nenhum papel relevante na dinâmica das relações e das lutas sociais, de outro.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 160 12/7/12 2:08 PM

É curioso constatar que na literatura mais recente acerca do direito à cidade haja tão poucos esforços em relacionar esse conceito a uma discussão mais próxima da dimensão jurídica e institucional. Talvez isso seja uma herança do próprio Lefebvre, visto que sua proposta original não se preocupava em abarcar esse aspecto. Contudo, do nosso ponto de vista, essa lacuna deveria ser, na verdade, um incentivo para a realização de uma empreitada teórica capaz de contemplar a dimensão jurídica desse direito, especialmente quando consideramos que, no mundo contemporâneo, há um ataque cada vez mais implacável aos direitos sociais existentes. Por essa razão, e até mesmo em função do precedente aberto pela aprovação do Estatuto da Cidade no Brasil, a dimensão legal deveria ser uma preocupação mais presente para estudiosos e pesquisadores voltados ao problema.

Com relação às possibilidades de aplicação efetiva do Estatuto da Cidade no Brasil, deve-se ressaltar que o caminho será longo e repleto de obstáculos. Uma das heranças mais significativas da formação colonial brasileira consiste em uma mentalidade patrimonialista fortemente arraigada no tecido social, o que contribui de maneira decisiva para reforçar a concepção do direito de propriedade privada como algo sagrado e inviolável, inclusive por aqueles que não a detém. A transformação de nosso excludente e perverso modelo de desenvolvimento urbano não passa apenas pela aprovação de boas leis, mas também por uma profunda transformação sociocultural e política, o que só pode ser construído a longo prazo, com a intensificação gradual das lutas sociais. Chega a ser irônico, mas, se consideramos que uma sociedade liberal se define pelo maior ou menor grau em que a ação do Estado limita o direito à propriedade individual em benefício dos interesses coletivos, na prática, talvez o Brasil seja um país muito mais liberal do que algumas nações pertencentes ao mundo desenvolvido do capitalismo.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 161 12/7/12 2:08 PM

Thiago Aparecido Trindade
é doutorando em ciências sociais do IFCH/Unicamp.

Referências bibliográficas

BARROS, A. M. F. B. *et al.* 2010. "O estatuto da cidade comentado (Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001)". In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *O estatuto da cidade*: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010, pp.91-118.

BASSUL, J. R. 2010. "Estatuto da cidade: a construção de uma lei". In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *O estatuto da cidade*: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010, pp.71-90.

BLIKSTAD, K. 2012. *O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político*: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação. Campinas, 194p. Dissertação de mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

BOBBIO, N. 1992. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, ano 138, n.133, p. 1-2, 11 jul. 2001. Seção 1.

CAMPOS FILHO, C. M. 1989. *Cidades brasileiras:* seu controle ou o caos – o que os cidadãos devem fazer para humanização das cidades no Brasil. São Paulo: Nobel.

CARDOSO, A. L. 2003. "A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do estatuto da cidade". In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan.

ESTADÃO. 2010. "São Paulo tem 290 mil imóveis sem moradores", 7 de dezembro. Disponível em http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,sp-tem-290-mil-imoveis-sem-moradores,650404,0.htm. Acesso em 29/09/2012.

FERNANDES, E. 2007. "Constructing the 'right to the city' in Brazil". *Social & Legal Studies*, v.16, n.2, pp.201-19.

_____. 2010. "O estatuto da cidade e a ordem jurídico-urbanística". In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *O estatuto da cidade*: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010, pp. 55-70.

FERNANDES, E; ALFONSIN, B. 2009. "Estatuto da cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 162 12/7/12 2:08 PM

efetividade da lei". Disponível em http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29672. Acesso em 29/09/2012.

GRAZIA, G. 2003. "Reforma urbana e estatuto da cidade". In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan.

HARVEY, D. 2008. "The right to the city". *New Left Review*, v.53, pp.23-40.

HERRERA, C. M. 2003. "Estado, constitución y derechos sociales". *Revista Derecho Del Estado*, n.15, pp.75-92.

KOWARICK, L. 1980. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. 2009. *Viver em risco:* sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34.

LEFEBVRE, H. [1968] 2008. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.

MARCUSE, P. 2010. "Os direitos nas cidades e o direito à cidade". In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (orgs.). *Cidades para todos:* propostas e experiências pela direito à cidade. Santiago: Habitat International Coalition.

MARICATO, E. 1994. "Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta". In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. A. (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. 1996. *Metrópole na periferia do capitalismo:* ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec.

_____. 2000. "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". In: ARANTES, O. *et al.* (orgs.). *A cidade do pensamento único:* desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes.

_____. 2010. "O estatuto da cidade periférica". In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *O estatuto da cidade*: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010, pp.5-22.

_____. 2011. "Metrópoles desgovernadas". *Estudos Avançados*, v.25, n.71, pp.7-22.

MARSHALL, T. H. [1949] 1967. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

MIAGUSKO, E. 2008. *Movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo*: experiências no contexto do desmanche. São Paulo, 241p. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

MITCHELL, D. 2003. *The right to the city:* social justice and the fight for public space. New York: Guilford.

NEUHOLD, R. R. 2009. *Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de móveis ociosos*: a luta por políticas públicas habitacionais na área cen-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 163 12/7/12 2:08 PM

tral da cidade de São Paulo. São Paulo, 259p. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

PLYUSHTEVA, A. 2009. "The right to the city and the struggles over public citizenship: exploring the links". Disponível em http://www.urbanreinventors.net/3/plyushteva/plyushteva-urbanreinventors.pdf. Acesso em 29/12/2012.

PURCELL, M. 2003. "Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order". *International Journal of Urban and Regional Research*, v.27, n.3, pp.1564-90.

QUINTO JÚNIOR, L. P. 2003. "Nova legislação urbana e os velhos fantasmas". *Estudos Avançados*, v.17, n.47, pp.187-96.

RIBEIRO, L. C. Q. 2003. "O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira". In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan.

RODRIGUES, A. M. 1988. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto.

_____. 2006. "Luchas por el derecho a la ciudad". *Scripta Nova*, v.X, n.18, pp.10-31.

SAES, D. A. M. 2003. "Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania". *Crítica Marxista*, n.16, pp.9-38.

SANTOS, M. 1990. *Metrópole corporativa fragmentada:* o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel.

SILVA, C. A. 2002. "Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana". In: DAGNINO, E (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

SILVA, J. P. 2010. "Nota crítica sobre cidadania no Brasil". *Ideias*, v.1, n.1, pp.95-119.

SOUKI, L. G. 2006. "A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil". *Civitas*, v.6, n.1, pp.39-58.

SOUZA, M. 2004. *Mudar a cidade:* uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

_____. 2010. "Which right to which city? In defense of political-strategic clarity". *Interface*, v.2, pp.315-33.

TATAGIBA, L. 2010. "Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo. O caso do movimento de moradia". In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (orgs.) *São Paulo*: olhares cruzados. Sociedade, Política e Cultura: Flacso/ Quito.

_____; BLIKSTAD, K. 2011. "'Como se fosse uma eleição para vereador': dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo". *Lua Nova*, n.84, pp.175-217.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 164 12/7/12 2:08 PM

_____ *et al.* [no prelo]. "Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo".

VILLAÇA, F. 1998. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel.

ZOLO, D. 2005. "Libertad, propiedad e igualdad en la teoría de los derechos fundamentales: a propósito de un ensayo de Luigi Ferrajoli". In: FERRAJOLI, L. (org.) *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 165 12/7/12 2:08 PM

A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 29 DE 2000 E OS GOVERNOS ESTADUAIS*

Fátima Beatriz Fortes

Este artigo analisa os efeitos da Emenda Constitucional n. 29, de 2000 (EC n. 29), nas decisões alocativas dos governadores estaduais relativas aos gastos com saúde.

A EC n. 29 tem por objetivo "assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde". Para tanto, determinou que os estados deveriam gastar, até 2004, no mínimo 12% de suas receitas de impostos e transferências constitucionais com assistência à saúde. Para os municípios, o percentual seria de 15%. A EC n. 29 estabeleceu ainda, para os estados e os municípios, o percentual mínimo de 7% em 2000 e determinou que a diferença entre o percentual aplicado naquele ano e o estipulado para 2004 deveria ser reduzida à razão anual de um quinto. Para a União, não foi estipulado percentual, mas definiu-se que a evolução de seus gastos com saúde

* Este artigo apresenta os resultados de minha tese de doutorado (Fortes, 2009). Agradeço, mais uma vez, aos membros da banca: Fátima Anastasia (orientadora), José Francisco Soares (coorientador), Carlos Ranulfo Melo, Celina Souza, Magna Inácio e Renato Boschi.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 167 12/7/12 2:08 PM

deveria acompanhar a variação do Produto Interno Bruto (PIB). Ainda de acordo com essa emenda, os percentuais mínimos da receita das três esferas de governo, que deveriam ser gastos com saúde a partir de 2005, seriam definidos por Lei Complementar. Na ausência de tal lei, a EC n. 29 estabelece que prevalecem os critérios definidos para 2004 (Brasil, 2000).

A EC n. 29 institui, dessa forma, a responsabilização de todos os entes federados para com o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), de modo a enfrentar os sérios problemas de insuficiência e irregularidade de recursos financeiros vivenciados ao longo da década de 1990.

Com relação especificamente aos gastos dos estados e do Distrito Federal (DF) com saúde, a comparação entre os períodos anterior e posterior à EC n. 29 sugere que a iniciativa foi bem-sucedida em elevar o comprometimento dos recursos próprios com a saúde. De fato, após a EC n. 29 a grande maioria dos estados aumentou o percentual da receita aplicado na saúde, diferentemente do que se observou na década anterior. Constatou-se também que o comportamento dos estados variou de modo significativo, apresentando desde um decréscimo de 42% dos recursos destinados à saúde, na Paraíba, a uma elevação de 307%, no Maranhão. Os fatos de alguns estados terem reduzido o percentual da receita aplicado na saúde, quando deveriam tê-lo aumentado, de poucos estados terem conseguido atingir o percentual de 12% em 2004 e de a implementação da EC n.29 não ter se dado de forma gradual como estipulado sugerem que outros fatores influenciaram as escolhas alocativas dos governadores.

Partindo-se dos pressupostos de que as instituições orientam as preferências e os cálculos dos atores e que, em contextos distintos, as mesmas regras podem ter efeitos diferentes no comportamento dos atores (Thelen e Steinmo, 1992; Weaver e Rockman, 1993; Putnam, 1996; Tsebelis,

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 168 12/7/12 2:08 PM

1998; Anastasia, 2002), duas indagações orientaram a investigação: 1) Quais os efeitos da EC n. 29 nas decisões alocativas dos governadores estaduais relativas aos gastos com saúde? 2) Por que os entes federativos se diferenciam no tocante à implementação da EC n. 29?

A discussão proposta relaciona-se, portanto, a duas das questões analíticas tratadas pela literatura do novo institucionalismo. Em primeiro lugar, trata-se de verificar como as instituições "importam", o que, no caso da EC n. 29, significa identificar as respostas dos governos estaduais. Em segundo lugar, trata-se de analisar a influência do contexto nas respostas dos governadores, de modo a propor uma explicação para as diferenças encontradas. Conforme indicam Puttman e López-Acuna (*apud* Viana *et al.*, 2006), mesmo reconhecendo que a relação condicionantes/tomada de decisões seja extremamente complexa [...]", o pressuposto é o de que, a partir da associação entre as variáveis selecionadas para descrever a situação em que se deram escolhas e as respostas dos governadores em termos do percentual da receita aplicado em ações e serviços de saúde, seja possível responder à indagação proposta.

Este artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução. A primeira aborda as origens da EC n. 29. A segunda trata do processo de regulamentação dessa emenda. A terceira apresenta as variáveis selecionadas para diferenciar os estados em termos do contexto das escolhas dos governadores. Na quarta, é feita a verificação empírica dos efeitos da EC n. 29 nas escolhas alocativas dos governos estaduais. A quinta apresenta as conclusões do estudo.

Origens da EC n. 29 de 2000

A Constituição da República de 1988 (CR/88) definiu que as ações e serviços públicos de saúde "integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único", o SUS, organizado segundo as diretrizes da descentrali-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 169 12/7/12 2:08 PM

zação, com mando único em cada esfera de governo, atendimento integral e participação da comunidade. A CR/88 definiu também que o SUS seria financiado pelos Orçamentos da Seguridade Social (OSS) da União, dos estados e dos municípios. Ainda que a CR/88 tenha estabelecido que as três esferas de governo devam participar de seu financiamento, essa determinação foi feita de forma imprecisa, não tendo sido estabelecidos critérios para tanto (Santos, 1994; Médici, 1994; Vianna, 2000).

Ao longo da década de 1990, o SUS enfrentou sérios problemas de financiamento em decorrência das repercussões negativas da política de ajuste fiscal sobre o OSS e do tratamento prioritário concedido à previdência no seu interior (Ugá e Marques, 2005). O SUS ressentiu-se ainda do pouco comprometimento das esferas subnacionais – em particular, dos estados – para com o seu financiamento. Nesse último caso, as regras da descentralização da política de saúde e as condições restritivas impostas pela crise fiscal e pelos esforços da União para enfrentá-la contribuíram para o relativo afastamento da esfera estadual e para a redução de sua participação no total do gasto público com saúde.

A partir das determinações contidas na CR/88 e nas Leis Orgânicas da Saúde (LOS), as regras de implementação do SUS têm sido definidas, principalmente, por meio de normas operacionais (NOBs). Se essas normas mostraram-se capazes de estimular a adesão dos governos municipais ao SUS, o mesmo não se pode dizer com relação aos estados. Isto porque os incentivos previstos – recursos financeiros para a oferta de serviços –, eficientes em promover a descentralização de corte municipalizante e em aumentar o comprometimento dos municípios com os gastos em saúde, não alcançaram os estados. Além de não terem sido contemplados com incentivos financeiros, que se destinavam, basicamente, ao pagamento de serviços prestados, em princípio, pelo nível municipal, e de não

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 170 12/7/12 2:08 PM

terem seu papel bem especificado pelas regras da descentralização, os estados também não se beneficiaram, como os municípios, da descentralização fiscal promovida pela CR/88[1]. A capacidade de gasto de muitos estados encontrava-se reduzida, ainda, em decorrência do endividamento e do intenso processo de reestruturação financeira, o que os levou a comprometer parcela importante de suas receitas com o pagamento de suas dívidas internas.

Diante desse quadro, a constitucionalização de responsabilidades relativas ao financiamento do SUS por parte das três esferas de governo passou a ser considerada a estratégia mais apropriada, defendida por ampla coalizão de atores, para reverter uma situação caracterizada pela instabilidade dos recursos e pela presença de "caronas" (Olson, 1965). Como consequência, começaram a surgir, no âmbito do Congresso Nacional, Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) que vinculavam recursos para a saúde.

A primeira proposta de emenda constitucional, de autoria dos deputados Eduardo Jorge e Waldir Pires (ambos do PT), surgiu em 1993: a PEC 169. Entre 1993 e 1998, diversas propostas de vinculação de recursos orçamentários dos três níveis de governo para a saúde foram elaboradas e discutidas no Congresso Nacional, enfrentando sempre a resistência da área econômica do governo[2]. A partir de 1998, a discussão da vinculação de recursos foi acelerada no Congresso, após obter apoio explícito do presidente da República. Essa mudança de estratégia não significou intenção do governo federal em aumentar sua participação no financiamento do SUS, haja vista as inúmeras ações em sentido

[1] No processo de redistribuição dos recursos públicos ocorrido nas décadas de 1980 e de 1990, em termos verticais, quase todos os ganhos relativos couberam à esfera municipal, pouco se alterando a posição do nível estadual, sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação própria e transferências constitucionais) (Serra e Afonso, 1999).

[2] Para uma análise detalhada sobre as diferentes PECs, consultar Mendes e Marques (1999) e Piola *et al.* (2000).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 171 12/7/12 2:08 PM

contrário, tais como a aprovação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)[3] e o desvio de recursos da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Dois propósitos motivaram essa conduta do governo federal: forçar o aumento da participação das esferas subnacionais, em particular dos estados, e desvincular os recursos da CPMF da saúde, para o que seria necessário indicar uma nova fonte de custeio para o setor (Menicucci, 2003). Vale lembrar que os esforços para agilizar a tramitação da PEC coincidiam com a aproximação do término de vigência da CPMF, previsto para 31 de dezembro de 1999.

A partir de um acordo suprapartidário, foi possível aprovar, em tramitação acelerada, sob a forma de uma emenda aglutinativa, a PEC n. 82/1995, do deputado Carlos Mosconi, do partido governista, resultado da fusão de várias PECs (entre as quais a PEC 169). Diferentemente da PEC 169 original, o governo federal acabou isento da vinculação de percentual da receita. A falta de consenso e a pressão da área econômica remeteram para a lei complementar, prevista na EC n. 29, a definição das receitas federais sobre as quais incidiria a vinculação para a saúde. De todo modo, ao definir a participação das três esferas de governo, a EC n. 29 constitui a iniciativa mais abrangente de regularização do financiamento do SUS.

A aprovação da EC n. 29 não acabou com as divergências entre ministros e com a forte resistência de governadores. Tratou-se, antes, de um consenso provisório. No momento de implementar o que havia sido acordado, os conflitos de interesses, que se fizeram presentes ao longo do período de tramitação, logo retornaram à cena.

[3] O FEF (EC n. 10/1996), que substituiu o Fundo Social de Emergência (FSE), permitia que 20% das receitas de impostos e contribuições arrecadados pela União pudessem ser alocados livremente, reduzindo, dessa forma, o montante de recursos que o governo federal deveria repassar aos estados e aos municípios.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 172 12/7/12 2:08 PM

O longo processo de regulamentação da EC n. 29 de 2000[4]

O processo de regulamentação da EC n. 29 teve início na Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2003, com a apresentação do Projeto de Lei Complementar (PLP) 01/2003, do deputado Roberto Gouveia (PT-SP). Ao longo desse processo, a EC n. 29 passou a estimular disputas relacionadas ao conceito de "ações e serviços de saúde" e à base de cálculo para a definição da participação da União a partir de 2001. Essas duas questões constituem os principais questionamentos que a EC n. 29 suscitou. Com relação ao primeiro, a EC n. 29, de fato, não apresenta uma definição do que pode ser computado como gasto com saúde, favorecendo o conflito entre os que defendem um conceito mais restrito e aqueles que advogam a favor de uma definição mais abrangente.

O segundo questionamento gera o famoso embate "base fixa" *versus* "base móvel" entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Fazenda. Para o ano de 2000, a EC n. 29 definiu que o valor do gasto da União deveria ser igual ao "montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento". Os problemas surgem, entretanto, para os anos de 2001 a 2004, à medida que a EC n. 29 estabelece que os recursos mínimos a serem aplicados deveriam ser equivalentes ao "valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto".

À medida que as negociações para a regulamentação da EC n. 29 se arrastavam, ela sofreu vetos dos níveis federal e estadual por meio da adoção de artifícios com o objetivo de fazer crer que ela estava sendo cumprida. Além da inclusão no cálculo do gasto com saúde, para efeitos de cumprimento da EC n. 29, de despesas que se mostravam em

[4] A regulamentação da EC n. 29 foi aprovada no Senado em 7 de novembro 2011, quando este artigo já havia sido submetido ao conselho editorial desta revista.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 173 12/7/12 2:08 PM

claro desacordo com o que determina a Portaria n. 2047 do MS[5], os governos estaduais apresentaram graus diferentes de compromisso com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos sobre Saúde (Siops).

Tal sistema, que começou a ser implantado pelo Executivo federal em 1999 com os objetivos de coletar, armazenar, processar e divulgar dados relativos às receitas e às despesas com saúde dos três níveis de governo, tem a responsabilidade de acompanhar a implementação da EC n. 29. As informações disponíveis dão conta de que, em 2003, apenas os estados de São Paulo, Rondônia, Mato Grosso e Tocantins haviam preenchido o Siops (Marques e Mendes, 2005). Em junho de 2006, seis estados ainda não haviam informado os dados referentes a 2004, a saber: Paraíba, Espírito Santo, São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná. O caso do Rio Grande do Sul pode ser considerado o mais grave, já que naquela data só havia disponibilizado os dados de 2002 (Fortes, 2008).

Contexto das escolhas dos governadores – as variáveis selecionadas

Argumenta-se aqui que as escolhas dos governadores relativas aos gastos com saúde são constrangidas pela EC n. 29 e, também, por decisões prévias, por fatores de natureza política e pelas condições estruturais dos estados.

O efeito do ponto de partida

Entre as variáveis das escolhas dos governadores, há que se considerar decisões passadas e incorporar na análise a

[5] Essa portaria, que dispõe sobre as diretrizes operacionais para a aplicação da EC n. 29, teve por base resolução do Conselho Nacional de Saúde, que, por sua vez, resultou de discussões envolvendo as três esferas de governo. Dessas discussões, resultou, já no primeiro semestre de 2001, o documento "Parâmetros consensuais sobre a implementação e regulamentação da EC n. 29", que, entre outros pontos, buscou esclarecer a questão do "ano anterior" e estabeleceu um conceito de ações e serviços de saúde.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 174 12/7/12 2:08 PM

ideia de "dependência de trajetória", enfatizada pelo novo institucionalismo histórico (Hall e Taylor, 1996; Pierson, 1995). Nesse sentido, a influência das escolhas prévias expressa no percentual da receita aplicado em ações e serviços de saúde antes da EC n. 29 será investigada como um fator capaz de condicionar o comportamento dos governadores no período posterior à EC n. 29.

Sabe-se que a distribuição dos recursos orçamentários entre os diversos setores, uma vez feita, fortalece determinados atores, incentiva alianças e cria capacidade técnica e administrativa. Nesse sentido, promover alterações significativas na alocação de recursos não é uma questão trivial. Além de demandar o enfrentamento de interesses constituídos, expressos em certo padrão de despesa pública, aumentar os gastos num dado setor requer capacidade institucional das burocracias. Com base nesse pressuposto, argumenta-se que, quanto mais baixos os percentuais aplicados antes da EC n. 29, maior o esforço exigido das unidades federativas e maiores as dificuldades para cumpri-la. Para os estados que já gastavam, antes da EC n. 29, mais de 12% de suas receitas com saúde ela não traria constrangimentos adicionais.

O efeito das variáveis políticas

Entre as variáveis políticas, a influência dos partidos nas decisões governamentais é recorrente objeto de investigação da literatura política, desde, pelo menos, a década de 1950[6]. Nesses estudos, as diferenças na orientação ideológica dos partidos são testadas como o principal fator explicativo para a escolha de diferentes políticas (Ribeiro, 2006). Para essa discussão, a contribuição de Downs (*apud* Blais *et al.*, 1993, p. 41) forneceu um importante ponto de partida. Segundo esse autor, as posições ideológicas podem ser

[6] Para uma revisão sucinta da literatura a esse respeito, consultar Ribeiro (2006).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 175 12/7/12 2:08 PM

ordenadas numa escala que vai da esquerda à direita de acordo com o grau desejado de intervenção do estado na economia, considerada a principal diferença entre elas.

Ainda que os resultados dos diversos estudos consultados (Arretche e Marques, 2002; Blais *et al.*, 1993; Dias, 1997; Rodrigues, 2003; Ribeiro, 2006) indiquem que as escolhas alocativas dos gestores não guardam relação significativa com as siglas partidárias, o perfil ideológico do governador, medido por sua filiação partidária, será testado como uma variável que pode influenciar as decisões alocativas dos governos estaduais. Objetiva-se, dessa forma, contribuir com mais uma evidência para esse debate. Para tanto, os partidos foram agrupados, de acordo com Melo (2000)[7], em: direita, centro e esquerda. O perfil de esquerda será tomado como referência, ou seja, será testado se os partidos de centro e de direita diferenciam-se dos de esquerda.

Os efeitos da condição estrutural dos estados

A discussão teórica sobre os determinantes das políticas sociais aponta para a importância de considerar o contexto socioeconômico como um fator capaz de criar uma estrutura de oportunidades e/ou de restrições para as escolhas políticas (Ribeiro, 2006). Em que pese tal fato, os inúmeros estudos empíricos sobre os determinantes dos gastos com saúde apresentam resultados insatisfatórios e têm gerado mais perguntas que respostas (Gerdtham e Jönsson, 2000).

À luz do que foi colocado, decidiu-se testar se diferenças econômicas, fiscais, sociais e demográficas entre os estados estariam influenciando as respostas dos governadores à EC n. 29. Para tanto, as seguintes variáveis foram selecionadas: a) capacidade de gasto; b) desempenho das bases econômica e tributária; c) comprometimento da receita com os

[7] Partidos de esquerda: PT, PDT, PSB, PC do B, PPS e PV; como de centro: PMDB e PSDB; e como de direita: PFL, PPB, PTB e PL. As pequenas legendas também foram consideradas e agrupadas segundo o mesmo critério.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 176 12/7/12 2:08 PM

gastos com pessoal; d) percentual da população com mais de 65 anos; e) percentual da população com menos de 1 ano; f) percentual da população entre 1 e 4 anos; g) percentual da população urbana.

A capacidade de gasto, medida pela receita líquida *per capita*[8], permite comparar os estados em termos da disponibilidade de recursos por habitante de que dispõe o governador para fazer face às despesas. A escolha desse indicador apoia-se no argumento de que a disponibilidade de recursos afeta as capacidades decisória, financeira e administrativa dos estados (Arretche, 2000; Souza, 2005).[9] O pressuposto é o de que maior disponibilidade de recursos confere maior poder de manobra ao gestor para propor alterações no orçamento.

Os dados relativos à receita líquida foram coletados no Siops, do Ministério da Saúde[10]. Os valores foram atualizados pelo Índice Geral de Preços/ Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas, e são apresentados a preços médios de 2004. Os valores *per capita* de cada ano foram obtidos a partir da divisão da receita líquida total de cada estado pela respectiva população, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

[8] Também denominada "receita vinculada", é composta pelos impostos estaduais e pelas transferências constitucionais recebidas da União deduzida a parcela transferida aos municípios. Os impostos estaduais são os seguintes: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão "Causa *Mortis*" e Doação de Bens e Direitos (ITCMD). As receitas de transferências são as seguintes: Fundo de Participação dos Estados e do DF (FPE), Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI Exportação) e Lei Kandir (Lei Complementar n. 87/96).

[9] Analisando os determinantes da descentralização das políticas sociais, Arretche (2000) concluiu que atributos estruturais como a capacidade fiscal, dentre outros, constituem variáveis capazes de interferir nas decisões dos gestores municipais, ainda que não sejam determinantes em si.

[10] Dados disponíveis na página eletrônica http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/area/400/siops.html.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 177 12/7/12 2:08 PM

O desempenho das bases econômica e tributária dos estados será aferido por meio do indicador de desempenho tributário e econômico (IDTE). A partir da relação entre as receitas tributárias dos estados – oriundas, portanto, de sua base produtiva – e as receitas provenientes das transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) – que não guardam relação com a base econômica – esse indicador permite extrair conclusões sobre o estágio de desenvolvimento econômico e tributário dos estados (Fundação João Pinheiro, 1998)[11]. Os dados referentes à receita tributária e ao FPE foram extraídos da Execução Orçamentária dos Estados (1995-2006)[12].

É interessante perceber que esse indicador complementa as informações fornecidas pelo anterior (capacidade de gasto), ou seja, enquanto este caracteriza os estados em termos da disponibilidade de recursos por habitante, aquele permite inferências sobre a potencialidade de arrecadação da base econômica. Vale lembrar que a capacidade de gasto dos estados, dadas as regras do federalismo fiscal brasileiro, não reflete, necessariamente, o potencial econômico e tributário deles. A respeito da influência desse indicador nas escolhas dos governadores estaduais, argumenta-se que o nível de desenvolvimento econômico e tributário é uma variável que tem repercussões no potencial de arrecadação dos governos e, consequentemente, pode conferir maior/menor poder de decisão aos governantes (Arretche, 2000).

O comprometimento da receita com os gastos com pessoal será medido pela participação das despesas com pessoal na receita corrente líquida. Esta foi calculada de acordo com a

[11] IDTE = receita tributária/transferência do FPE. IDTE < 1: O estado classifica-se entre os de baixo desempenho econômico e tributário, já que sua receita deriva, predominantemente, das transferências do FPE, que não são determinadas por sua base econômica. IDTE > 1: O estado classifica-se entre os de maior desempenho econômico e tributário, cujo grau aumenta diretamente com a elevação do IDTE.

[12] Dados disponíveis na página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda http://www.tesouro.fazenda.gov.br.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 178 12/7/12 2:08 PM

definição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou seja, trata-se da receita corrente total dos estados, deduzidas as transferências constitucionais aos municípios. Os dados relativos à receita e à despesa com pessoal também foram extraídos da Execução Orçamentária dos Estados (entre 1995 e 2006) disponível na página eletrônica da STN. A escolha dessa variável justifica-se porque a LRF estabelece limites máximos para os gastos com pessoal ativo e inativo, o que restringe a autonomia dos entes governamentais para contratar funcionários. Ainda que se reconheça que pode haver crescimento dos gastos com saúde sem que se tenha, necessariamente, de aumentar os gastos com pessoal, argumenta-se que um elevado comprometimento da receita com pessoal pode dificultar, num curto período de tempo, a elevação das despesas com saúde.

O efeito da estrutura etária da população será testado em sintonia com os estudos que buscam detectar os determinantes do comportamento dos gastos com saúde na literatura internacional. O argumento é o de que a maior participação de pessoas com mais de 65 anos, com menos de 1 ano e com idade entre 1 e 4 anos na população total favorece o aumento dos gastos com saúde.

Por fim, será testado se a taxa de urbanização tem influência sobre a trajetória dos gastos. A hipótese é a de que maiores taxas estariam associadas a maiores gastos.

A EC n. 29 de 2000 e os gastos dos governos estaduais e do DF com assistência à saúde

Esta seção está dividida em duas partes. A primeira apresenta uma análise descritiva dos períodos 1998-2000 (antes da EC n. 29)[13] e 2001-2004 (após a EC n. 29). A segunda testa a influência de variáveis de contexto nas escolhas dos governadores.

[13] Como a Emenda foi promulgada no final de 2000, acordou-se sua vigência a partir do ano de 2001 em função da dificuldade em providenciar suplementações substanciais nos orçamentos. Com base nisso, considerou-se que ela passou a afetar o comportamento dos entes federativos, de fato, a partir de 2001.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 179 12/7/12 2:08 PM

Ainda que os dados utilizados neste estudo tenham como fonte o Siops, as informações relativas aos anos de 1998 e 1999 foram obtidas com Ana Cecília Faveret, que participou do processo de estruturação do sistema e utilizou esses dados em sua tese de doutorado (Faveret, 2002). Embora façam parte da base de dados do Siops, eles já não estão disponíveis em sua página eletrônica. Os dados relativos ao período de 2000 a 2004 foram extraídos das Notas Técnicas do Siops[14]. Tais dados que, assim como aqueles referentes à 1998 e 1999, passaram por um processo de conferência realizado pela equipe do Siops, apresentam divergências quando comparados com os declarados pelos gestores, os quais também estão disponíveis nona referida página eletrônica. As diferenças dizem respeito aos valores dos gastos, à receita líquida e, consequentemente, aos percentuais aplicados.

Gastos com saúde dos governos estaduais no período 1998-2004[15]

Entre 1998 e 2000 – e, portanto, antes da EC n. 29 –, a variação dos percentuais da receita líquida aplicados pelos estados e pelo Distrito Federal na saúde oscilou de um aumento de 125%, no Amapá, a uma redução de 69,60%, no Mara-

[14] Tomando por base as definições estabelecidas pela Resolução 322 do Conselho Nacional de Saúde, equipe do Siops analisa e compara os dados relativos às despesas em ações e serviços públicos de saúde e à receita líquida apresentados pelos estados e pelo distrito federal nos balanços gerais, nos relatórios resumidos de execução orçamentária e ao Siops. Disponível em http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/area/400/siops.html. Notas técnicas n. 010/2004, n. 009/2005 e n. 49/2006.

[15] A definição do período de análise – 1998 a 2004 – justifica-se, no caso do último ano, pelo fato de ser esse o estipulado pela EC n.29 para os estados atingirem o percentual de 12% de suas receitas comprometido com as ações e os serviços de saúde. Além disso, quando da coleta dos dados, aqueles relativos aos anos mais recentes ou não haviam sido informados por todos os estados ou não tinham passado por um processo de consistência por parte do Siops. Já o ano de 1998 é o primeiro com dados sistematizados para todos os estados que seguiram um padrão de coleta e de consistência (Faveret, 2000).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 180 12/7/12 2:08 PM

nhão (Tabela 1)[16]. A maioria dos estados (dezenove), entretanto, diminuiu a participação dos gastos com saúde na receita líquida.

Em 2000, ano em que a EC n. 29 foi promulgada, os gastos com saúde como proporção da receita líquida dos governos estaduais oscilavam entre 1,52%, no Maranhão, a 19,11%, no Acre (Tabela 1). Onze estados aplicavam menos de 7%, mínimo estipulado pela EC n. 29 como ponto de partida. Por outro lado, em quatro estados esse percentual era superior a 12%, mínimo a ser atingido por todos até 2004 (Acre, Amazonas, Amapá e Rio Grande do Norte).

Com pontos de partida tão diferenciados, percebe-se que a EC n. 29 impôs aos estados um esforço bastante desigual para cumpri-la.

Tomando-se, agora, o período 2001-2004, constata-se que o comportamento dos estados também variou significativamente, apresentando desde uma elevação de 307%, no Maranhão, a um decréscimo de 42%, na Paraíba (Tabela 2). No entanto, diferentemente do que se observou antes da EC n. 29, a maioria dos estados elevou o gasto com saúde como proporção da receita líquida. Vale ressaltar que esse aumento foi acompanhado de uma redução na diferença entre eles nesse aspecto, haja vista que o coeficiente de variação[17] diminuiu entre 2000 e 2004 (tabelas 1 e 2).

No que se refere ao cumprimento da EC n. 29, em que pesem os aumentos dos percentuais da receita aplicados na saúde, ele não se deu na maioria dos estados entre 2001 e 2004 (Tabela 2). Em 2004, quando todos os estados deveriam atingir o mínimo de 12%, apenas sete o fizeram: Amazonas, Amapá, Distrito Federal, Acre, Rio Grande do Norte, Ceará e Roraima. Cinco estados atingiram percentu-

[16] As tabelas 1, 2 e 3 estão apresentadas no Anexo, ao final deste artigo.
[17] O coeficiente de variação constitui uma maneira de se expressar a variabilidade dos dados tirando a influência da ordem de grandeza da variável. Coeficiente de variação = desvio padrão/média.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 181 12/7/12 2:08 PM

ais muito próximos do mínimo estipulado: Tocantins, Piauí, Pernambuco, Bahia e Santa Catarina. Por outro lado, Rio Grande do Sul (RS) e Mato Grosso do Sul apresentaram percentuais muito baixos relativamente aos demais – 5,43% e 6,15%, respectivamente.

Para o desempenho apresentado pelo RS, pode-se supor, contribuíram as sérias dificuldades fiscais deste estado. A análise dos relatórios de responsabilidade fiscal de sete[18] estados brasileiros entre 1998 e 2002, feita por Lopreato (2004), mostrou que se a questão do endividamento era preocupante em todos eles, o Rio Grande do Sul se destacava como o único que não conseguiu contribuir para o superávit primário global em 2001 e 2002, ou seja, suas receitas não se mostraram suficientes nem para fazer face às despesas não financeiras.

Entre os estados que conseguiram atingir o percentual de 12% em 2004, todos já comprometiam mais de 7% de suas receitas líquidas com a saúde em 2000, mínimo estipulado para aquele ano (tabelas 1 e 2). Os estados que aplicavam na saúde percentual inferior a 7% não conseguiram, no espaço de tempo estipulado, reverter essa situação de modo a cumprir a EC n. 29.

Merece registro ainda o fato de a trajetória dos estados no período 2001-2004 ter variado tanto entre eles como num mesmo estado ao longo do tempo. Ou seja, o aumento dos percentuais não foi gradativo, como estipulou a EC n. 29. De fato, na grande maioria dos estados o percentual aplicado em cada ano ficou aquém do estabelecido. Além disso, poucos estados apresentaram uma trajetória de crescimento contínuo.

Considerando-se agora os valores do gasto *per capita*, observa-se que entre 2001 e 2004 a grande maioria dos estados (21) elevou o valor do mesmo. Esse aumento, no

[18] São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará, Bahia e Goiás.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 182 12/7/12 2:08 PM

entanto, mostrou-se bastante diferenciado, tendo variado de 1,5%, no Espírito Santo, a 274%, no Maranhão (Tabela 3). Esse comportamento refletiu, basicamente, o maior comprometimento da receita com saúde e, pode-se supor, a influência da EC n. 29, à medida que a receita líquida *per capita* só cresceu em cinco estados e, assim mesmo, com exceção de Rondônia, em percentuais inferiores à elevação observada nos gastos (Fortes, 2008). Comparando o gasto *per capita* dos estados em 2004, observa-se que seu valor apresentava uma variação significativa, oscilando entre cerca de R$34, no Maranhão, e R$281, no Amapá (Tabela 3).

A respeito das diferenças nos valores dos gastos *per capita* cabem, pelo menos, quatro observações. Em primeiro lugar, embora o valor do gasto, isoladamente, seja insuficiente para permitir inferências a respeito da condução da política de saúde, conforme argumenta Arretche (2000), pode-se supor que a desigualdade de recursos financeiros favoreça a desigualdade no acesso a serviços de saúde, que se constitui, por sua vez, em um dos determinantes das desigualdades nesse setor (Whitehead, 1991)[19].

Em segundo lugar, à medida que o valor do gasto com saúde depende não apenas do percentual da receita comprometida com saúde, mas também de seu montante, a redução na disparidade dos valores encontrados requer o enfrentamento das distorções do federalismo fiscal brasileiro, distorções que favorecem as enormes diferenças em termos da receita líquida *per capita* (Rezende e Afonso, 2004).

[19] De acordo com Whitehead (1991), são sete os determinantes de desigualdades em saúde: (a) variação natural, biológica; (b) comportamento insalubre livremente escolhido; (c) vantagens transitórias resultantes da adoção gradual de novos recursos de promoção da saúde; (d) comportamentos danosos compulsórios; (e) exposição a condições deletérias de trabalho e vida; (f) acesso inadequado a serviços; (g) seleção natural que leve a mobilidade social descendente.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 183 12/7/12 2:08 PM

A terceira observação visa enfatizar que a discussão sobre as desigualdades dos valores do gasto *per capita* deve considerar a despesa realizada pelas três esferas de governo. Como as regras do federalismo fiscal não têm sido eficazes para reduzir as enormes disparidades na receita entre municípios, estados e regiões, é fundamental que as transferências federais do SUS sejam pautadas por critérios que busquem, entre outros aspectos, compensar essas desigualdades. Daí a importância de regras que visem garantir não apenas patamares mínimos de comprometimento da receita com a assistência à saúde, mas também que cidadãos, em diferentes partes do país, tenham acesso ao mesmo nível de tratamento para necessidades iguais.

Como última observação, tem-se que as diferenças acentuadas estimulam ainda a discussão sobre a qualidade do gasto, ou seja, sobre o seu impacto na atuação da esfera estadual e, em última instância, na oferta de serviços para a população; afinal, isso é que realmente importa. Essas questões sugerem uma nova agenda de pesquisa, na qual se buscaria investigar que atividades foram favorecidas pelo aumento do gasto com saúde provocado pela EC n. 29.

Efeitos da EC n. 29 e de fatores contextuais sobre os percentuais da receita líquida aplicados na saúde pelos estados e pelo DF

Nessa seção será testado se, além da EC n. 29, variáveis de contexto – políticas e que descrevem características estruturais dos estados – explicam parcelas significativas da variação encontrada nas respostas dos governadores à EC n. 29.

Os dados utilizados estão organizados em uma planilha com 189 linhas, cada uma correspondente a uma das 27 unidades da federação e a um dos 7 anos (1998 a 2004), e contém o valor de cada uma das seguintes variáveis:

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 184 12/7/12 2:08 PM

a) percentual da receita líquida aplicado na saúde pelos estados e pelo DF no período de 1998 a 2004 (% *aplic*)[20] – variável dependente;

As demais são as covariáveis, isto é, variáveis cujo potencial explicativo será analisado.

b) variável indicadora[21] (*emenda*) que assume o valor 0 para os anos de 1998, 1999 e 2000 e o valor 1 para os anos de 2001, 2002, 2003 e 2004;

c) variáveis indicadoras para o perfil ideológico do partido do governador. Como se trata de uma variável com três categorias (direita, centro e esquerda), para sua inclusão no modelo de análise foi necessário transformá-la em duas variáveis indicadoras: *perfil 1* e *perfil 2*. A variável *perfil 1* capta o efeito no percentual da receita aplicado na saúde quando se passa de um estado com governador de partido de esquerda – tomado como referência – para um estado com governador de partido de centro. A variável *perfil 2* capta o efeito no percentual da receita aplicado na saúde quando se passa de um estado com governador de partido de esquerda para um estado com governador de partido de direita;

d) receita líquida *per capita* (*rec liq per*). Essa variável e as seguintes expressam características estruturais dos estados que, conforme argumentado, permitem diferenciá-los nos aspectos econômicos, fiscais e sociais e, assim, caracterizar os distintos contextos de implementação da EC n. 29. Cada estado foi descrito em cada variável, pela mediana do período.

e) participação dos gastos com pessoal na receita corrente líquida (*pes rcl*);

f) potencial da base econômica e tributária (*idte*);

[20] Na realidade, usou-se o logito do percentual, como é usual na literatura estatística para análises em que a variável dependente é um percentual ou uma probabilidade (Hosmer e Lemeshow, 2000). Dado o percentual p, o logito de p = log p/1-p. Essa transformação "não afeta em nada a interpretação substantiva dos parâmetros" (Castro, 1993, p. 489).

[21] Quando se tem uma diferença como categoria explicativa utiliza-se uma variável indicadora, ou *dummy*, para captá-la.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 185 12/7/12 2:08 PM

g) percentual da população com mais de 65 anos (*pop – 65 anos*);
h) percentual da população com menos de 1 ano (*pop – 1 ano*);
i) percentual da população entre 1 e 4 anos (*pop – 1 a 4 anos*);
j) percentual da população urbana (*popurbana*).

Trata-se, portanto, de um conjunto de dados nos quais os estados da federação e o DF são acompanhados ao longo do tempo. Assim, todas as variáveis, nos diferentes anos, para um mesmo estado e o DF, não fornecem informações independentes, já que dizem respeito às mesmas unidades da federação, em períodos de tempo subsequentes. Nessas condições, o uso da regressão linear simples é inadequado, sendo necessária a adoção de técnica mais apropriada.

Como alternativa, utilizou-se como ferramenta de análise os modelos lineares hierárquicos (ou multiníveis) de regressão múltipla[22]. O modelo ajustado assume que o comportamento da variável dependente é função de variáveis explicativas de dois níveis. Aquelas cujo nível de observação diz respeito aos anos da medida estão no nível 1, ou seja, para cada ano existe uma medida de cada variável (existência ou não da EC n. 29 e perfil do partido do governador). No nível 2, estão as variáveis que representam as características estruturais dos estados. Vale lembrar que para cada variável foi tomada a mediana do período.

Numa etapa inicial da análise, foi ajustado um modelo com todas as covariáveis. Como, além da EC n. 29, apenas as covariáveis *receita líquida per capita*, *perfil 1* e *perfil 2* mostraram-se significativas, decidiu-se pelo modelo de dois níveis, expresso nas equações [1], [2], [3], [4] e [5] abaixo.

[22] Para mais informação sobre essa técnica estatística, consultar Raudenbush e Bryk (2002).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 186 12/7/12 2:08 PM

Nível 1:

% *aplic* ti = Boi + B1i* *emenda*ti + B2i* *perfi*l 1ti + B3i* *perfil* 2ti + Rti [1]

Onde t representa o tempo e i o estado.

– *emenda*ti = 0 se t <= 3 e 1 se t > ou = 4 e

– *perfil* 1ti = Diferença do governador de partido de centro em relação ao de partido de esquerda.

– *perfil* 2ti = Diferença do governador de partido de direita em relação ao de partido de esquerda.

Os coeficientes da equação [1] representam:

Boi = valor médio do percentual da receita aplicado na saúde pelos estados antes da EC n. 29;

B1i = efeito da covariável *emenda* sobre o percentual da receita aplicado na saúde em cada um dos estados;

B2i = efeito da covariável perfil ideológico do partido do governador sobre o percentual da receita aplicado na saúde. Indica a diferença dos partidos de centro relativamente aos de esquerda;

B3i = o mesmo que o anterior, só que, nesse caso, indica a diferença dos partidos de direita relativamente aos de esquerda;

Rti = capta a influência de outros fatores que explicam o percentual da receita aplicado na saúde, mas que não foram medidos.

Nível 2:

Boi = G00 + G01* rec liq peri + U0i [2]

B1i = G30 + G31* rec liq peri + U1i [3]

B2i = G10 [4]

B3i = G20 [5]

A equação [2] assume que o valor do percentual da receita aplicado na saúde por cada estado antes da EC n. 29

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 187 12/7/12 2:08 PM

(B0oi) tem um componente comum a todos eles (G00), associado ao fato de serem membros da Federação; outro componente associado ao seu nível de receita líquida *per capita* e, finalmente, um resíduo aleatório (U0i), que capta a especificidade de cada estado.

A equação [3] assume que o efeito da EC n. 29 varia entre os estados da Federação. Parte dessa variação está associada ao nível de sua receita líquida *per capita* e outra parte, representada pelo termo residual U1i que capta as outras diferenças entre os estados no que diz respeito à EC n. 29 que não aquela relativa às receitas.

O modelo assume, ademais, que há interação entre o efeito da EC n. 29 e a receita líquida *per capita*. Conforme mostra a equação [3], não existe mais um coeficiente único da EC n. 29 para todos os estados, mas um coeficiente (B1i = G30 + G31* rec liq peri + U1i) que possui um componente comum a todos (G30) e um outro especificado pela receita do estado (G31* rec liq peri). Em outras palavras, o modelo assume que o contexto de implementação da EC n. 29, no que se refere ao nível de receita líquida *per capita*, influencia o efeito desta.

As equações [4] e [5] assumem que o efeito do perfil ideológico do partido do governador sobre o percentual da receita aplicado na saúde não varia entre os estados, ou seja, que não há diferenças entre os subsistemas partidários estaduais. Este é um pressuposto forte que, sabe-se, restringe o alcance da análise, mas que foi necessário tendo em vista as limitações da ferramenta analítica adotada.

As estimativas dos coeficientes desse modelo, o desvio padrão e os resultados do teste t (significância) obtidas com o software HLM são apresentadas no Quadro 1.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 188 12/7/12 2:08 PM

Quadro 1:
Resultados do modelo ajustado para o cálculo dos efeitos da Emenda 29 e das variáveis contextuais sobre o percentual da receita aplicado na saúde pelos estados e DF – Brasil – 1998-2004

Efeitos fixos	Coeficiente (B)	Desvio padrão	Significância
Para o intercepto, B0			
Intercepto, G00	-2,387995	0,09164	0,000***
Rec liq per, G01	0,000514	0,000160	0,004***
Para a inclinação de Perfil 1, B2			
Intercepto, G10	-0,173930	0,065646	0,008***
Para a inclinação de Perfil 2, B3			
Intercepto, G20	-0,254582	0,109877	0,021**
Para a inclinação de Emenda, B1			
Intercepto, G30	0,281805	0,068014	0,000***
Rec liq per, G31	-0,000233	0,000113	0,050**

*** Significativo a 1%; ** Significativo a 5%.

Os resultados dispostos no Quadro 2 mostram que a variável indicadora *emenda* para a aprovação da EC n. 29 contribui de modo altamente significativo para explicar o comportamento dos percentuais da receita aplicados na saúde. Para conhecer seu efeito, entretanto, é necessário informar o nível de receita líquida *per capita* do estado.

A variável *rec liq per* também se mostrou significativa. O sinal negativo de G31 indica que quanto maior a receita líquida *per capita* do estado, menor o efeito da EC n. 29 no percentual aplicado na saúde. No entanto, dado o baixo valor de seus coeficientes – G01 (0,50, depois da transformação) e de G31 (0,005, o mesmo) –, pode-se concluir que a receita líquida *per capita* está, do ponto

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 189 12/7/12 2:08 PM

vista substantivo, fracamente associada ao efeito da EC n. 29 sobre o percentual da receita aplicado na saúde pelos estados e pelo DF.

Com relação à variável *perfil do partido do governador*, pode-se dizer que, passando de um governo de esquerda para um de centro, o logito do percentual reduz em 0,17; ou, de modo equivalente, o percentual da receita aplicado na saúde reduz de 0,46%. Quando se passa de um governo de esquerda para um de direita, o logito do percentual diminui em 0,25, o que equivale a uma redução do percentual da receita aplicado de 0,44%. Conclui-se que a variável em questão condiciona apenas marginalmente o percentual da receita aplicado na saúde, e que, portanto, a EC n.29 foi capaz de induzir as decisões dos governos estaduais independentemente da orientação dos partidos destes.

O teste do ajuste desse modelo foi feito usando-se duas variáveis: "chipct" e "mdist" produzidas pelo próprio HLM para fins de verificação do ajuste do modelo (Raudenbush e Bryk, 2002)[23]. No caso de ajuste adequado, o gráfico dessas duas variáveis deve ser uma linha reta. Esse teste mostrou que dois estados, Rio Grande do Sul e Amazonas, não se enquadravam na síntese produzida pelo modelo. Isso já havia sido sugerido pela análise descritiva. Diante disso, ajustou-se um novo modelo no qual foram acrescentadas, entre as variáveis de primeiro nível, duas variáveis indicadoras relativas a esses dois estados, de modo a captar seus comportamentos singulares no tocante ao percentual da receita aplicado na saúde. Nos outros aspectos, esse modelo é igual ao anterior, conforme mostram as equações de [6] a [12].

[23] *CHIPCT* = distância entre os valores teóricos e os valores ajustados; *MDIST* = distância entre os valores observados e os valores ajustados.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 190 12/7/12 2:08 PM

Nível 1:

% *aplic* ti = Boi + B1i**emenda*ti + B2i**perfi*l 1ti + B3i**perfil* 2ti +

B4i**Amazonas* + B5i**Rio Grande do Sul* + Rti [6]

Onde:

B4i = indica a mudança no logito do percentual da receita aplicado na saúde de modo a captar o comportamento singular do Amazonas.

B5i = indica a mudança no logito do percentual da receita aplicado na saúde de modo a captar o comportamento singular do Rio Grande do Sul.

As demais equações já foram explicadas na versão anterior do modelo sem as indicadoras para os estados do Amazonas e Rio Grande do Sul.

Nível 2:

Boi = G00 + G01* rec liq peri + U0i [7]

B1i = G30 + G31* rec liq peri + U1i [8]

B2i = G10 [9]

B3i = G20 [10]

B4i = G40 [11]

B5i = G50 [12]

As estimativas dos coeficientes desse modelo, o desvio padrão e os resultados do teste t (significância) obtidas com o software HLM são apresentadas no Quadro 2.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 191 12/7/12 2:08 PM

Quadro 2:
Resultados do modelo ajustado para o cálculo dos efeitos da Emenda 29 e das variáveis contextuais sobre o percentual da receita aplicado na saúde pelos estados e DF – Brasil – 1998-2004

Efeitos fixos	Coeficiente (B)	Desvio padrão	Significância
Para o intercepto, B0			
Intercepto, G00	-2,499333	0,092878	0,000***
Rec liq per, G01	0,691410	0,247676	0,010***
Para a inclinação de Perfil 1, B2			
Intercepto, G10	-0,131792	0,062954	0,036**
Para a inclinação de Perfil 2, B3			
Intercepto, G20	-0,237940	0,116270	0,040**
Para a inclinação de Emenda, B1			
Intercepto, G30	0,284239	0,068552	0,000***
Rec liq per, G31	-0,360872	0,163319	0,036**
Para a inclinação de Amazonas, B4	0,993070	0,071473	0,000
Intercepto, G40	0,993070	0,071473	0,000***
Para a inclinação de Rio Grande do Sul, B5			
Intercepto, G50	-0,548506	0,053359	0,000***

*** Significativo a 1%; ** Significativo a 5%.

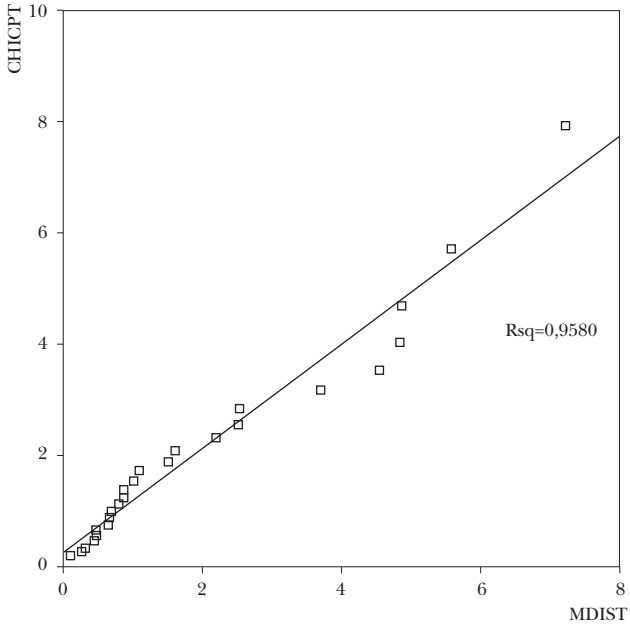
As informações apresentadas no Quadro 2 mostram que os coeficientes, com exceção daqueles da receita líquida *per capita*, ficaram praticamente inalterados, e que, portanto, os resultados são os mesmos já apresentados. Apesar do coeficiente mais elevado, a receita líquida *per capita* continua fracamente associada ao efeito da EC n. 29 sobre o percentual da receita aplicado na saúde pelos estados e pelo DF.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 192 12/7/12 2:08 PM

Cabe acrescentar apenas que as variáveis indicadoras para os estados (Amazonas e Rio Grande do Sul) mostraram-se altamente significativas. Corroborando o que já havia sido sugerido pela análise descritiva, o percentual aplicado pelo estado do Amazonas é maior (coeficiente positivo) do que seria esperado se o comportamento deste estado fosse semelhante ao dos outros estados. De modo análogo, o percentual aplicado pelo estado do Rio Grande do Sul é menor (coeficiente negativo) do que seria esperado se o comportamento deste estado fosse semelhante ao dos demais estados.

Por fim, o Gráfico 1 mostra que a síntese produzida resiste ao teste do ajuste do modelo realizado.

Gráfico 1
Teste do modelo ajustado para o cálculo dos efeitos da Emenda Constitucional 29/2000 e das variáveis contextuais sobre o percentual da receita aplicado na saúde pelos estados e DF – Brasil – 1998 - 2004



CHIPCT = distância entre os valores teóricos e os valores ajustados.
MDIST = distância entre os valores observados e os valores ajustados.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 193 12/7/12 2:08 PM

Os resultados permitem concluir que a EC n. 29 foi capaz de induzir os governadores a elevarem os percentuais da receita líquida comprometida com a saúde e que, individualmente, as variáveis selecionadas não conseguiram explicar as diferenças na adesão dos governadores à EC n. 29. Não se pode concluir, entretanto, que essas variáveis não tenham entrado no cálculo dos governadores para a tomada de decisão.

Tomando-se a capacidade de gasto, o desempenho econômico tributário e o comprometimento da receita com pessoal, argumenta-se que tais variáveis condicionam os graus de autonomia dos governadores para elevar a despesa com saúde e, dessa forma, são capazes de interferir nas escolhas dos governadores. Os resultados permitem concluir apenas que essa interferência não foi direta e, assim, passível de ser verificada com a metodologia adotada. Para saber em que medida tais variáveis condicionaram as escolhas dos governadores, é necessário uma abordagem de natureza qualitativa que permita a reconstituição dos processos decisórios. A esse respeito, a análise realizada não se mostrou totalmente desprovida de importância à proporção que foi capaz de apontar que dois estados apresentaram comportamentos bem contrastantes e, nesse sentido, poderiam ser investigados numa abordagem qualitativa.

Com relação ao perfil ideológico do governador, o resultado encontrado não chega a surpreender, à medida que corrobora os resultados de diversos outros trabalhos. A escolha das demais variáveis tomou por base a literatura internacional que trata dos determinantes dos gastos com saúde e visou contribuir para um debate que, de fato, tem gerado mais perguntas que respostas. A fragilidade das bases teóricas dos determinantes dos gastos não tem permitido orientar adequadamente a escolha das variáveis e a compreensão dos mecanismos causais envolvidos (Gerdtham e Jönsson, 2000).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 194 12/7/12 2:08 PM

A EC n. 29 e o gasto das três esferas de governo com assistência à saúde

Na seção anterior ficou evidenciado que a EC n. 29 conseguiu garantir maior compromisso dos estados com o financiamento do SUS, ainda que a maioria deles não tenha atingido, em 2004, o percentual estipulado para o comprometimento da receita com os gastos com saúde (12%). Com efeito, a esfera estadual aumentou sua participação no gasto público com saúde (4,86 pontos percentuais), quando se comparam as médias dos períodos 1998-2000 e 2001-2004, tendo elevado sua participação de 17,91% para 22,77% (Tabela 1).

A União, mantendo a tendência de queda dos anos de 1990, reduz em 4,51 pontos percentuais sua participação entre os dois períodos analisados, passando de aproximadamente 56,91%, antes da EC n. 29, para 52,40%, depois dessa emenda.

O conjunto dos municípios apresentou uma discreta redução de menos de meio ponto percentual. É preciso esclarecer que, a despeito dessa diminuição na participação, as informações disponíveis indicam que o valor do gasto da esfera municipal cresceu no período. Acrescente-se que os municípios, em sua maioria, têm cumprido a EC n. 29. Em 2003, cerca de 86% deles gastavam com saúde mais de 15% de sua receita líquida (Campelli *et al.*, 2007).

Constatou-se, portanto, que a EC n. 29 promoveu, de fato, uma mudança na participação dos entes federativos no financiamento da política de saúde do país e que, conforme esperado, a esfera estadual foi a que apresentou alteração mais significativa. Tais evidências sustentam o argumento de que um dos propósitos da EC n. 29 era desonerar o Executivo federal e repassar os encargos às esferas subnacionais, em particular, para os estados.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 195 12/7/12 2:08 PM

Tabela 1:
Participação média das três esferas de governo no gasto público total com saúde (%) Brasil – 1998/2000 (1) e 2001-2004

Esferas de Governo	1998/2000	2001-2004	Diferença
Federal	56,91	52,40	-4,51
Estadual	17,91	22,77	4,86
Municipal	25,19	24,82	-0,37
Total	100,00	100,00	0,00

Fonte: Dados básicos: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) 2000-2004. Disponível em: http// siops.datasus.gov.br. Acesso em Jul. de 2007.

(1) Foram considerados os gastos de 1998 e 2000.

* * *

Dois argumentos principais guiaram a análise dos efeitos da EC n. 29 nas decisões alocativas dos governadores estaduais: primeiro, as instituições, entendidas como regras formais, orientam o cálculo e a interação dos atores, minimizando a incerteza dos resultados políticos; segundo, para investigar seus impactos, é preciso considerar que as escolhas refletem a interação entre instituições e o contexto das escolhas (Putnam, 1996; Tsebelis, 1998; Anastasia, 2002).

O estudo realizado corroborou o primeiro argumento, à medida que se constatou que a EC n. 29 induziu a grande maioria dos governadores a elevar a proporção de suas receitas comprometida com a saúde, reduzindo as incertezas quanto ao financiamento do SUS. O percentual médio da receita aplicado na saúde passou de 7,99% no ano em que a EC n. 29 foi aprovada, para 11,29% em 2004 (tabelas 1 e 2).

Com relação ao segundo argumento, constatou-se que as variáveis selecionadas para descrever o contexto das escolhas não se mostraram capazes, individualmente, de explicar as variações encontradas nas respostas dos governado-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 196 12/7/12 2:08 PM

res. Ainda que possam compor o contexto das decisões, as influências sob estas, mediadas pelos mais diversos interesses e circunstâncias, não puderam ser captadas numa abordagem dessa natureza.

A compreensão dos condicionantes das diferenças encontradas nas trajetórias dos estados e, portanto, da complexa relação entre condicionantes e tomada de decisão aponta para uma agenda futura de estudos em que se busque, a partir de uma abordagem qualitativa, apreender a dinâmica dos processos políticos. Conforme apontado, o comportamento do Rio Grande do Sul, de um lado, e o do Amazonas, de outro, mostraram-se bastante contrastantes. Tal constatação sugere que esses estados poderiam ser selecionados para uma análise comparativa.

A análise da trajetória da EC n. 29 confirmou o argumento de que estados federativos não criam, necessariamente, obstáculos à atuação do governo central. Além de estabelecer o ritmo de tramitação da EC n. 29, o Executivo federal conseguiu fazer valer suas preferências quanto ao desenho dessa emenda. No entanto, a posição institucional dos governadores estaduais tem-lhes permitido definir o grau de adesão à EC n. 29.

Resguardados pela ausência de uma definição de ações e serviços de saúde no texto da EC n. 29, muitos governadores computaram como gasto com saúde despesas não classificadas como tal pela Portaria n. 2047 do Ministério da Saúde, a despeito dessa portaria ter por base resolução do Conselho Nacional de Saúde, que, por sua vez, resultou de discussões envolvendo as três esferas de governo.

A desconsideração dos governadores para com o Siops, denotando a resistência dos mesmos em tornar públicas as informações sobre contribuição de seus estados para o financiamento do SUS, constitui mais uma evidência do poder dos governadores de definir seu grau de adesão às propostas do Executivo federal.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 197 12/7/12 2:08 PM

O estudo realizado lançou luzes sobre os desafios postos ao comando do gasto público e ao compartilhamento de responsabilidades pela engenharia federativa. Constatou-se que a EC n. 29 foi, de certa forma, bem-sucedida no sentido de impor uma dada direção aos gastos com a saúde e, dessa forma, em favorecer a coordenação federativa no financiamento do SUS. No entanto, ainda que a ação coletiva em países federativos possa ser favorecida por meio de regras, os efeitos plenos destas podem ser retardados ou, mesmo, não ser atingidos caso o consenso em torno delas mostre-se frágil (Dahl, 1990). No caso da EC n. 29, essa fragilidade manifesta-se nos percalços enfrentados tanto para regulamentá-la quanto para implementá-la.

A análise dos efeitos da EC n. 29 reafirmou a pertinência do argumento neoinstitucionalista de que as instituições não podem ser consideradas apenas como "coerções herdadas" e, portanto, exógenas ao processo político, mas que atores racionais tendem a buscar participar da elaboração/alteração das regras, de modo a favorecer as próprias escolhas (Tsebelis, 1998).

Conforme foi constatado, ao mesmo tempo que induziu o aumento dos gastos com saúde, a EC n. 29 passou a estimular outros jogos, envolvendo disputas relacionadas ao conceito de "ações e serviços de saúde" e à base de cálculo para a definição da participação da União. A regulamentação prevista foi uma brecha para que os representantes das esferas de governo passassem a agir estrategicamente de modo tanto a criar obstáculos à implementação quanto a promover ajustes no texto da EC n.29.

Os conflitos em torno da interpretação da base de cálculo dos recursos federais e do conceito de ações e serviços de saúde, as tentativas de "burlar" a EC n. 29, os problemas no preenchimento do Siops e os percalços sofridos pelo processo de regulamentação expõem as dificuldades do federalismo brasileiro em combinar a autonomia dos entes

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 198 12/7/12 2:08 PM

federados com a necessidade de coordenação política do financiamento do SUS e em compartilhar responsabilidades. Ainda que a constitucionalização de encargos tenha se mostrado um mecanismo de coordenação da ação coletiva no financiamento do SUS, ela colocou também novos dilemas. Corroborou-se, assim, o argumento de Pierson (1995) de que as relações entre os diferentes níveis de governo envolvem "mais que um cabo de guerra", admitindo jogos de competição, cooperação e acomodação.

Por fim, pode-se colocar que os percalços sofridos pelo processo de regulamentação da EC n. 29 juntamente com os resultados da análise dos efeitos dessa emenda sobre as decisões dos governadores, constituem mais uma evidência da fragilidade institucional brasileira em termos da capacidade de impor o cumprimento de regras.

Fátima Beatriz Fortes
é pesquisadora da Fundação João Pinheiro.

Referências bibliográficas

ANASTASIA, F. 2002. "Teoria democrática e o novo institucionalismo". *Cadernos de Ciências Sociais*, v.8, n.11, pp.31-46.

ARRETCHE, M. 2000. *Estado federativo e políticas sociais*: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan.

_____; MARQUES, E. 2002. "Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo". *Ciência e Saúde Coletiva*, v.7, n.3, pp.455-79.

BLAIS, A. *et al.* 1993. "Do parties make a difference? Parties and the size of government in liberal democracies". *American Journal of Political Science*, v.37, n.1, pp.40-62.

BRASIL. 2000. "Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro, que altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde". *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, ano 138, n.178, pp.1-2, 14 set. 2000. Seção 1.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 199 12/7/12 2:08 PM

CAMPELLI, M. G. R.; CALVO, M. C. M. 2007. "O cumprimento da Emenda Constitucional no Brasil". *Caderno de Saúde Pública*, v.23, n.7, pp.1613-26.

CASTRO, M. M. M. 1993. "Raça e comportamento político". *Dados*, v.36, n.3, pp.469-91.

DAHL, R. A. 1990. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

DIAS, J. L. M. 1997. *Federalismo, governos estaduais e políticas públicas:* uma análise das instituições federais no Brasil. Rio de Janeiro, 192p. Tese de doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

FAVERET, A. C. S. C. 2002. *Federalismo fiscal e descentralização no Brasil:* o financiamento da política de saúde na década de 90 e início dos anos 2000. Rio de Janeiro, 200p. Tese de doutorado. Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

FORTES, F. B. C. T. P. 2008. *Inovação institucional no contexto do federalismo brasileiro pós-1988*: a emenda constitucional n. 29 de 2000 e os governos estaduais. Belo Horizonte, 198p. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. 1998. *Finanças dos municípios mineiros:* diversidade e indicadores. Belo Horizonte: Centro de Estudos Econômicos e Sociais.

GERDTHAM, U. G.; JÖNSSON, B. "International Comparisons of Health Expenditure: theory, data and econometric analysis". In: CULYER, A. J.; NEWHOUSE, J. P. (orgs.). 2000. *Handbook of health economics*. Amsterdam: North-Holland, pp.13-53.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. 1996. "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies*, v.44, n.5, p. 936-57.

HOSMER, D. W.; LEMESHOW, S. 2000. *Applied logistic regression*. New York: Wiley.

LOPREATO, F. L. C. *A situação financeira dos estados e a reforma tributária*. Disponível em www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1745&tp=a. Acesso em 26/12/2012.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. 2005. "Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social". *Economia e Sociedade*, v.14, n.1 (24), pp.159-75.

MÉDICI, A. C. 1994. *Economia e financiamento do setor saúde:* balanços e perspectivas do processo de descentralização. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

MELO, C. R. F. 2000. "Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados". *Dados*, v.43, n.2, pp.207-39.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 200 12/7/12 2:08 PM

MENICUCCI, T. M. G. 2003. *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil:* atores, processos e trajetória. Belo Horizonte, 319p. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

OLSON, M. 1999. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp

PIERSON, P. 1995. "Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy". *Governance*, v.8, n.4, pp.449-78.

PIOLA, S. *et al.* 2000. "Financiamento das políticas sociais: o caso do Ministério da Saúde". *Revista do Serviço Público*, ano 51, n.3, pp.75-100.

PUTNAM, R *et al.* 1996. *Comunidade e democracia:* a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV.

RAUDENBUSH, S. W.; BRYK, A. S. 2002. *Hierarchical linear models:* applications and data analysis methods. Thousand Oaks, CA: Sage.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. 2004. "A federação brasileira: desafios e perspectivas". In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (orgs.). *Federalismo e integração econômica regional:* desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

RIBEIRO, J. A. *et al.* 2007. "As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil". *Divulgação em Saúde para Debate*, n.37, pp.21-43.

RIBEIRO, L. M. 2006. "Partidos políticos e gastos sociais nos municípios brasileiros (1996-2004)". Trabalho apresentado no V Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte.

RODRIGUES, G. A. 2003. "Ação político-partidária nas administrações municipais e seus reflexos sobre os gastos públicos em Santa Catarina". Trabalho apresentado no XXVII Encontro Nacional da Anpocs. Caxambu.

SANTOS, L. 1994. *Distribuição de competência no sistema único de saúde:* o papel das três esferas de governo no SUS. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde; Escritório Regional da Organização Mundial da Saúde.

SERRA, J.; AFFONSO, J. R. R. 1999. "Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões". *Revista do BNDES*, v.6, n.12, pp.3-30.

SOUZA, C. 2005. "Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988". *Revista de Sociologia e Política,* Paraná, n.24, pp.105-21.

THELEN, K.; STEINMO, S. 1992. "Historical institutionalism in comparative politics". In: STEINMO, S. *et al.* (orgs.) *Structuring politics*: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: CUP.

TSEBELIS, G. 1998. *Jogos ocultos:* escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 201 12/7/12 2:08 PM

UGÁ, M. A. D.; MARQUES, R. M. 2005. "O financiamento do SUS: trajetória, contexto, e constrangimentos". In: LIMA, N. T. *et al.* (orgs.). *Saúde e democracia:* história e perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz.

VIANA, A. L. *et al.* 2006. "Pesquisa para a tomada de decisão: um estudo de caso no Brasil". *Cadernos de Saúde Pública*, v.22, pp.557-67.

VIANNA, S. M. 2000. *Revisitando a distribuição de encargos na saúde entre esferas de governo*. Projeto BRA/97/013. Rio de Janeiro: IPEA.

WEAVER, K ; ROCKMAN, B. (orgs.). 1993. *Do institutions matter?* Government capabilities in the USA and abroad. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

WHITEHEAD, M. 1991. *Los conceptos y principios de la equidad en la salud*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 202 12/7/12 2:08 PM

TÓPICOS PARA UMA REFLEXÃO DEMOCRÁTICA EM UMA CIVILIZAÇÃO TROPICAL

Thais Florencio de Aguiar

O objetivo deste ensaio é conceber em que medida a reflexão sobre a constituição de uma civilização brasileira legou conteúdos e subsídios para o pensamento sobre democracia nesse território. Para tanto, tomou-se como objetos de pesquisa obras pontuais do Visconde de Uruguai, de Tavares Bastos, Euclides da Cunha, Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre. Mesmo naqueles autores nada identificados com a questão democrática foi possível encontrar formulações úteis a essa questão à medida que pensaram a formação do povo e do governo desse povo. Tentou-se, então, assinalar os corolários de tais formulações para a organização social e a política democrática. Além disso, a própria reflexão sobre a constituição de uma civilização brasileira coincidiu com a experimentação e o pensamento sobre a democracia no cenário político ocidental.

É certo que a teoria democrática avançou no horizonte intelectual europeu e americano somente ao longo do século XX. Entretanto, a democracia, como forma de governo, ganhou contornos na modernidade com o advento das revoluções já nos séculos XVIII e XIX e juntamente com

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 203 12/7/12 2:08 PM

tais eventos, constituiu-se um pensamento político sobre a democracia. O mesmo pode ser dito sobre a produção intelectual no Brasil, país que não esteve totalmente alheio à reflexão política em produção nos países ditos "centrais". Embora o pensamento sobre a democracia no Brasil seja relativamente recente, algumas reflexões em torno de uma nova forma de governar, cujo sujeito central era o povo, podem ser deduzidas de esforços teóricos anteriores.

Do Império à República, os pensadores de então articularam antinomias que vieram constituir o pensamento social brasileiro, tais como os dilemas entre tradição e ruptura, a questão da centralização e descentralização ou ainda a primazia do Estado e autonomia da sociedade. Essas antinomias constituíram o legado desses pensadores para a reflexão política e social brasileira e, a partir delas, eles propuseram algumas questões sobre a democracia em uma civilização tropical, como o Brasil.

Ao longo desse percurso intelectual, é importante perceber como pensamento político e análise sociológica distinguiram-se em termos de produção de concepções acerca da organização social e política do Brasil. De um lado, a teoria política julgava estar fundamentada em suposto "realismo sociológico". Por outro lado, os estudos de cunho sociológico apontavam a falta de instituições políticas correspondentes à formação social brasileira, sem avançarem no desenvolvimento de proposição de uma forma política. Este artigo atenta, assim, para a precedência da política ou da sociologia no argumento dos autores, um pouco inspirado no que sugere Werneck Vianna, em estudo de 1997[1]. Nessa perspectiva, compreender a intrinca-

[1] Esse ensaio foi desenvolvido a partir do curso "Leituras sobre Pensamento Social e Político Brasileiro" ministrado em 2007 pelo professor Luiz Werneck Vianna, no Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (Iuperj). Agradeço ao professor Cesar Guimarães, do Iesp, pelos comentários feitos à versão original. Ressalto que possíveis equívocos são de minha inteira responsabilidade.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 204 12/7/12 2:08 PM

da relação entre sociologia e política brasileiras pareceu importante para discussão sobre os limites do imaginário político de cada geração, isto é, daquilo que a democracia brasileira poderia vir a ser, segundo a imaginação de cada grupo intelectual.

Acerca de questões para a reflexão democrática

Tutela da multidão e ensino do self-government

A construção de uma civilização brasileira, preocupação central dos pensadores políticos pós-independência, foi marcada, segundo a interpretação corrente, por uma vocação territorialista da política. Com efeito, constituir, em território de dimensões continentais, um país formado pelo ajuntamento de três matrizes étnicas foi considerado grande façanha, ainda mais quando se assistia à balcanização em curso na América hispânica. Por esse motivo, a noção de unidade nacional se inscreveu na tarefa de constituição da civilização brasileira, como um valor político absoluto.

Essa tarefa relacionava-se a um dos grandes debates travados na política do Brasil Império, a saber, o da centralização do poder. Foi a experiência da descentralização operada pela Regência, nos anos de 1830, que inaugurou o embate entre o projeto centralizador e o projeto descentralizador. A partir dessa experiência, reforçou-se a convicção sobre a inviabilidade de se forjar uma política nacional com base na formação social. Essa convicção foi professada, entre outros, por Paulino José Soares de Sousa, o Visconde de Uruguai. Para esse pensador, a descentralização inspirada no modelo anglo-americano e experimentada no país teria buscado ampliar o autogoverno em meio a lastro social adverso. A prova cabal de que o país não estava preparado para a descentralização foi a eclosão de revoltas regionais subsequentes à transferência de poder para as assembleias provinciais (Uruguai, 2002).

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 205 12/7/12 2:08 PM

Como observa José Murilo de Carvalho (2002), Uruguai acreditava que a descentralização não poderia ter sido instaurada como fora, isto é, pelo simples efeito de legislação. Grande leitor de Alexis de Tocqueville e François Guizot, Uruguai condicionava a política às circunstâncias sociológicas. Nesse sentido, de acordo com ele, faltava aos homens da Regência certo "realismo sociológico", com base no qual poderiam observar, sem dificuldade, que os fatos não favoreciam o empreendimento descentralizador e que este dependia "das circunstâncias do país, da educação, dos hábitos e caráter nacionais e não somente da legislação" (Uruguai, 2002, p. 437). De maneira mais ampla, o fator sociológico, embora central, não era o único que contava para uma boa constituição política, na concepção de Uruguai. Importavam também as condições topográficas, a dispersão da população, as divisões territoriais, o número de homens talentosos dignos de confiança na gerência dos negócios locais e a harmonia entre interesses econômicos regionais.

Ao se considerar o cânone sociológico adotado pelo Visconde, não havia, no país, educação cívica, espírito público e condições históricas que favorecessem a descentralização. Bem ao contrário, Uruguai identificava nas províncias "a luta exacerbada das paixões e o predomínio dos interesses de facções sobre os interesses coletivos", como salientou José Murilo de Carvalho (2002, p. 36). De acordo com essa perspectiva, a descentralização levada a cabo no contexto brasileiro significava a concessão de liberdade política aos redutos locais, que deixavam, assim, de serem submetidos eficazmente à mão forte do Estado. A descentralização apontava, em suma, para o exercício de autogoverno – e era convicção de Uruguai que o país não estava preparado para tal experiência.

Após uma década da ação descentralizadora, Uruguai e seus partidários chegaram à conclusão de que o espírito de revolta havia se disseminado e a liberdade teria se

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 206 12/7/12 2:08 PM

degenerado em anarquia. No período de descentralização, a seu ver, as assembleias provinciais haviam rompido com a ordem institucional ao legislar contrariamente à Constituição. De modo a defender seus interesses, as assembleias contrariavam os direitos de outras províncias, assim como os tratados nacionais. Isso ocorria principalmente porque, uma vez aprovadas por dois terços dos votos da assembleia provincial, as decisões, mesmo que divergentes de outras esferas de poder, não podiam ser anuladas pela assembleia geral. Isso significava, em outros termos, a prevalência dos interesses locais e particularistas a despeito dos nacionais.

No entendimento do grupo regressista (conjunto de políticos liberais que, tendo apoiado a descentralização, optou pelo retorno à centralização), a melhor solução diante desse quadro sociológico era reservar o acesso ao Estado a uma elite iluminada. Estabelecer-se-ia, assim, como centro de razão da prática política o Estado, em oposição ao polo de paixões e interesses particulares e ao caudilhismo das elites locais. Ao operar a partir do gabinete do Ministério da Justiça a retomada da centralização, Uruguai liderou o movimento regressista quando defendeu a ação enérgica do Estado para contenção dos setores populares, considerados bárbaros, e das elites locais, consideradas de pouco espírito público.

Nesse sentido, a descentralização cedia ao fortalecimento do centro, de onde se procederia a organização política, a unidade de interesses dissonantes, a retomada da ordem civil e, principalmente, a manutenção da unidade nacional. Uruguai estava convicto de que o poder central administrava "melhor as localidades quando estas são ignorantes e semibárbaras e aquele ilustrado; quando aquele é ativo e estas, inertes; quando as mesmas localidades se acham divididas por paixões e parcialidades odientas, que tornam impossível uma administração justa

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 207 12/7/12 2:08 PM

e regular". Esse poder caracterizava-se, ainda, pelo distanciamento em relação aos interesses locais. "Então a ação do poder central, que está mais alto e mais longe, que tem mais pejo e é mais imparcial, oferece mais garantias" (Uruguai, 2002, p. 437).

Em outras palavras, o movimento regressista, ao restabelecer politicamente o poder central como eixo da política, pretendia fazer vigorar os interesses do todo sobre as partes, do centro sobre o local e, ainda, do público sobre o privado. Com o centro, pretendia-se recompor o laço de união entre interesses comuns e gerais da sociedade, além de evitar a fragmentação do território. A centralização permitia ao Estado firmar-se como portador dos interesses comuns, mestre da missão civilizadora, assegurador do princípio da liberdade e instrumento de construção da Nação. Essa centralidade do Estado na vida política assegurava, para Uruguai, a unidade territorial e afastava os riscos implícitos na descentralização, sobre os quais questionava: "quem há aí que possa contestar que a continuação desse estado de completa desorganização e anarquia social, à qual davam o nome de liberdade, traria por fim a dissolução do Império?" (Uruguai, 2002, p. 460).

Por certo, esse período constituiu momento de flexão no projeto político liberal importado à época. Ao confrontar-se, no cenário nacional, com o primado da unidade territorial e com a interpretação sociológica de um mundo social adverso à prática da liberdade, o projeto político liberal de parte dos regressistas não negou a liberdade como valor político irremediável. Considerou, porém, mais adequado à realidade local, regulá-la, de modo a direcionar os dirigentes das províncias ao exercício da autoridade com liberdade. Na concepção do Visconde, a liberdade havia de ser "prática, séria e tranquila" ou ainda "sólida, tranquila e duradoura" (Uruguai, 2002, p. 498). Segundo José Murilo de Carvalho (2002), inseriu-se, então, no código genético

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 208 12/7/12 2:08 PM

político brasileiro, um compasso saquarema, no sentido de ser conservador, de conciliar liberdade e ordem, princípios de movimento e de conservação.

Embora considerasse a descentralização inadequada à base do mundo social nativo e ao projeto do território nacional, Visconde admitia em seus escritos políticos tocquevilleanos, que a centralização política e administrativa operada no Império oferecia riscos. Entre eles, o de sobrecarregar o governo, do qual todos esperavam tudo. Essa centralidade dificultava a aprendizagem do autogoverno e o desenvolvimento da liberdade. Nesse sentido, para evitar a dependência para com o governo e favorecer o desenvolvimento da liberdade, Uruguai vislumbrava a possibilidade de acomodar a fórmula da centralização política à descentralização administrativa.

De acordo com essa fórmula, cabia ao Estado induzir a descentralização administrativa, aproximando o governo do povo. No entanto, Uruguai considerava que havia países em que "[…] ainda não estão difundidos em todas as classes da sociedade aqueles hábitos de ordem e legalidade, únicos que podem colocar as liberdades públicas fora do alcance das invasões do poder, dos caprichos da multidão e dos botes dos ambiciosos […]" (Uruguai, 2002, p. 492).

Esses países não eram considerados "devidamente habilitados para o *self-government*". Por isso, seu projeto era, então, o de "[…] começar a introduzi-lo pouco a pouco, e sujeitar esses ensaios a certa tutela e a certos corretivos". Nesse sentido, o Estado assumia o papel de tutor da organização social e pedagogo da liberdade, isto é, verdadeiro preceptor da sociedade em formação, pois, para Uruguai, "é preciso ir educando o povo, habituando-o, pouco a pouco, a gerir seus negócios" (2002, p. 492). Concebia-se, dessa maneira, a conciliação entre liberdade e ordem.

O projeto tutelar a ser exercido sobre os de baixo visava desenvolver gradualmente o "interesse bem-compreen-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 209 12/7/12 2:08 PM

dido"[2] nessas terras tropicais. A obra da civilização tornava-se, então, uma questão pedagógica e educacional a ser implementada pela política, da qual fazia parte mais a contenção do avanço multitudinário do que a auto-organização dos desejos dessa multidão. Dito ainda de outro modo, tratava-se de educar o social pela política, ao mesmo tempo que cabia ao Estado moldar os interesses particulares aos interesses gerais ou comuns.

Como é sabido, o dilema entre centralização e descentralização resultou em uma federação à brasileira – a Primeira República –, na qual o centro, não mais imperial e sim republicano, conservava sua primazia como elemento organizador e civilizador. Visto que a sociologia indicava um substrato social adverso à construção civilizadora, para alguns pensadores dessa época restava fazer desse substrato o objeto da política, em vez de fundamento e origem do poder político. Assim, o projeto de civilização como regulação, executado pelo poder constituído sobre o povo, trazia implícita a dissociação originária entre a força política e a força social.

Descentralização política e mercado como eixo estruturante da vida social

Contraponto ao projeto regressista, a obra de Tavares Bastos professava um liberalismo nascente, que ainda se adequava aos trópicos. Com efeito, enquanto para o regressista Visconde de Uruguai civilizar significava centralizar a política (e descentralizar paulatinamente a administração), para o liberal Tavares Bastos, civilizar traduzia-se por descentralizar mesmo a política. Era nela que Bastos localizava o problema brasileiro, enquanto, para os regressis-

[2] Refere-se, aqui, ao uso feito por Tocqueville da noção de "interesse bem-compreendido" para designar práticas como a do associativismo, que entende a promoção do bem-estar individual como reflexo do bem-estar coletivo. A dimensão individual está, assim, incorporada à dimensão coletiva.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 210 12/7/12 2:08 PM

tas, a questão estava na formação social dos grupos que habitavam este território.

Para esse americanista, a diversidade étnica não se revelava um obstáculo, pois mais forte do que qualquer conflito dela derivado era "o gosto de liberdade" prevalecente nas Américas. Assim, o liberalismo, aqui, não era mero "acidente, mas uma tradição" (Bastos, 1937, p. 9). Nesses termos, a reflexão sociológica desse autor apontava para a crença de que homens livres eram capazes de um governo livre, bastando, para isso, liberar os apetites da gente brasileira por meio de uma reforma descentralizadora das instituições.

Nessa perspectiva, o tema da anarquia e da dissolução da sociedade aparecia em Bastos não como vício genético, mas sim como efeito do processo de inibição de iniciativas e de abafamento de interesses locais ao qual estavam submetidas as províncias. Na visão do autor, as distinções históricas, geográficas e populacionais existentes entre as províncias, não portavam o germe da dissolução territorial, como parecia aos olhos de Uruguai. O americanista denunciava a centralização como irrealizável na prática: "Quereis apreciar em algarismos o fato de que algumas, pelo menos, das províncias, por sua situação geográfica, apenas se prendem *oficialmente* ao governo central situado tão longe delas?" (Bastos, 1937, p. 26, grifo do autor). Essa denúncia afirmava, ao mesmo tempo, os princípios americanistas avessos ao modelo monárquico europeu implantado nos trópicos brasileiros. A conclusão era de que os males dessa terra não estavam em seu substrato social, mas na transplantação de um aparato institucional e de uma cultura política ibérica para o continente americano.

Tavares Bastos não estava alheio às dificuldades relativas ao social. "Não desconhecemos o valor de uma péssima educação histórica que, sem preparar os povos para a liberdade, cerca de perigos formidáveis as instituições novas". Não obstante reconhecesse essa dificuldade de

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 211 12/7/12 2:08 PM

formação, julgava fundamental fazer avançar a descentralização para além da eleição local dos presidentes de províncias, liberando as iniciativas, os apetites e os interesses individuais, até romper com a tutela do Estado. Ao vislumbrar um futuro americano para o Brasil, combatia a máxima conservadora, segundo a qual "é mau o povo, não pode ser bom o governo", com que os conservadores "atiram para o mundo das utopias as ideias democráticas" (Bastos, 1937, p. 31).

Todavia, o processo de liberação prescrito por Tavares Bastos não tinha ênfase na associação livre dos indivíduos. Essa ênfase recaía sobre a congregação de indivíduos e capitais, as sociedades anônimas e sociedades limitadas. Assim, seus impulsos em prol da democratização dessa parte tropical da América concentravam-se em "remover todos os empecilhos à reunião de capitais e esforços para um fim comum"; "garantir o direito e promover o exercício da iniciativa individual, de animar e fortalecer o espírito de associação, de restringir a interferência da autoridade, e conceder a maior liberdade em matéria de comércio e indústria"; além disso, buscava "promover o espírito de empresa e a iniciativa individual" (Bastos, 1937, pp. 175-7).

Desse modo, eram encontrados aí os limites da fé na liberdade e na democracia como natureza do continente americano, pela qual Bastos criticava o centralismo político e afirmava contrariar "os que desejam a eternidade para as constituições e o progresso lento para os povos" (Bastos, 1937, p. 9). Se, por um lado, Bastos enfatizava a necessidade de desenvolver associações de perfil empreendedor, por outro, dedicava pouca atenção ao trabalho escravo e à revisão da estrutura agrária, que acorrentavam os homens a formas de dependência e obstaculizavam a formação de um espírito público.

Nesse sentido, embora reconhecesse que libertar o trabalho do regime de escravidão fosse uma demanda moral,

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 212 12/7/12 2:08 PM

defendia que não o fizessem sem antes avaliar os abalos à economia das províncias. Assim, propunha uma mudança planejada, lenta, gradual e segura, com o pagamento de indenizações aos proprietários de escravos, de modo a não impingir prejuízos e crises econômicas às províncias. Bastos não preconizava um projeto de contenção das massas, pedagogia estatal da liberdade e tutela governamental da organização social; no entanto, ele não produziu reflexão densa em que questões sociais, que afligiam e sujeitavam as massas, estivessem em primeiro plano.

No pensamento de Bastos, o mercado funcionava como matriz organizadora das paixões e dos ímpetos que dissolviam a ordem social. Espécie de catalisador das energias individuais, o mercado tinha sentido pedagógico, animador da cultura do indivíduo livre e do progresso material. Essa matriz econômica que colonizava o social surgia como corolário de princípios políticos e religiosos. De acordo com eles, Estado e indivíduo eram concebidos como antitéticos, estando o indivíduo sempre vulnerável à ingerência e coerção do poder estatal. Tratava-se, portanto, de um projeto clássico liberal, em que a livre-iniciativa empreendedora fundamentava a quintessência da emancipação do indivíduo.

Enquanto o mercado era apresentado como eixo estruturante da vida social, o reformismo institucional era apontado como solução para a política. Ao analisar a obra juvenil de Tavares Bastos, mais especificamente *Os males do presente e as esperanças do futuro*, Vianna (1997) observou que a reforma política proposta por esse americanista não se originava dos de baixo, da sociedade civil e dos movimentos sociais. Para Bastos, embora os segmentos sociais fossem livres porque americanos, eles tinham sido europeizados pela política importada, o que explicava os riscos da anarquia e do caudilhismo local. Uma vez considerada essa "contaminação" do social pela política, a perspectiva do autor reconduzia ao centro da cena política tanto Estado quanto elites, vistos

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 213 12/7/12 2:08 PM

como preparados para incorporar o liberalismo e induzir o povo à americanização. Em sua visão, aquela recondução do Estado e das elites seria temporária, até que se revertesse o iberismo produzido pela europeização do social brasileiro.

Mesmo que temporária, é preciso notar, como o faz Werneck Vianna, que o projeto da reforma das instituições pelas elites incorporou elementos do iberismo que criticava, a saber, o valor da unidade nacional e o controle social das classes subalternas. O americanismo "vindo de cima" não era, assim, concebido "como uma ampla reforma sociopolítica, moral e intelectual, menos ainda como um projeto popular", assinalou Vianna. Muito pelo contrário, esse americanismo "consistia na estratégia de estadistas que visavam o futuro do país, inscrevendo-o no movimento civilizatório, impelidos por imperativos racionais e não pela representação de interesses concretos com os quais estivessem articulados" (Vianna, 1997, p. 141).

Marcados, assim, pelos paradigmas europeu e norte-americano, nem Uruguai nem Bastos puderam divisar a constituição do povo nesse território, povo esse que permaneceria recôndito no pensamento político brasileiro. Consequentemente, até aquele momento, pensadores e homens de Estado preconizavam uma cisão profunda entre o político e o social, o que moldaria também o desencontro entre liberalismo e democracia no Brasil. No compasso da liberdade com ordem, a política demiúrgica imperava sobre os processos sociológicos, instaurando um Estado Nacional, a despeito de haver ou não um povo.

País inventado pela teoria política, democracia sem dêmos *e o centro na periferia*

O imperativo da unidade territorial revelou um Brasil concebido menos como comunidade de indivíduos que como espaço geográfico. Isto é, a prática política no Império, alternada entre homens de inclinação liberal e conserva-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 214 12/7/12 2:08 PM

dora, estabeleceu um Estado-nação mais pelo delineamento de fronteiras que pela formação de corpo social. Assim, como resumiu Euclides da Cunha, chegar-se-ia à república sem coisa pública, falar-se-ia de democracia sem *dêmos*. Reinterpretada por esse descobridor do Brasil profundo, a façanha da construção da nação operada pelo Império era sintetizada por uma ordem legal constituída em meio a uma geografia fragmentada, cujas fronteiras nacionais, carecendo de divisas naturais, eram fruto da vontade política. "Somos o único caso histórico de uma nacionalidade desenhada por uma teoria política. Vimos, de um salto, da homogeneidade da colônia para o regime constitucional: dos alvarás para as leis" (Cunha, 1999, p. 149).

Essa vontade política ia contra o movimento engendrado no interior das forças sociais ao estabelecer a precedência do político sobre o social. Isso denotava que, "[...] ao entrarmos de improviso na órbita dos nossos destinos, fizemo-lo com um único equilíbrio possível naquela quadra: o equilíbrio dinâmico entre as aspirações populares e as tradições dinásticas". Esse equilíbrio revelava, aos olhos de Euclides, uma contradição inaudita, pois "equivalia à conciliação entre Progresso e Ordem, ainda não formulada em axioma pelo mais robusto pensador do século" (Cunha, 1999, p. 149).

Euclides sabia, no entanto, que a precedência do político sobre o social decorria tanto da força do artifício político quanto da real não constituição social do povo. Essa constituição tinha sido, nos termos do autor, muito vagarosa, informe, desfavorecida pelo meio físico, pelas circunstâncias e pela própria ação política, de sorte que não se falava em povo, mas em "povoamento rarefeito", em "agrupamentos sem uniformidade de sentimentos e ideais", em formações mestiças resultantes de "raças divergentes em todos os caracteres" (Cunha, 1999, p. 136). É preciso registrar que o autor operou um esforço sociológico para decifrar a for-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 215 12/7/12 2:08 PM

mação dos homens dessa terra, incursionando pelos sertões como quem penetrava o mundo real da formação histórica dos homens brasileiros. Tipos sociais presentes no território foram revelados: o "cabano" grão-paraense, o "balaio" maranhense, o "chimango" cearense, o "cangaceiro" pernambucano e todo o jaguncismo vivente no mundo moderno da República. Dessa incursão, resultou a visão de uma "diátese social" (Cunha, 1999, p. 165) presente na oposição do litoral à hinterlândia, aquele portador do artificialismo iluminado ocidental e esta espaço perdido daqueles tipos sociais, extensão de terra obscura, abandonada e alheia à ordem liberal. Pode-se dizer que a concepção euclideana desdobrava-se a partir de uma *démarche* antropológica, que formulou a dinâmica dos grupos ou tipos sociais e uma *démarche* sociológica crítica, que teorizou sobre a ação política do Estado na sociedade. Esses dois momentos-chave se combinaram para formar um paradigma para o pensamento social nativo.

A visão de Euclides promoveu, portanto, uma inflexão no pensamento político brasileiro ao opor artificialismo do litoral e genuinidade do interior. Em sua tentativa de formular categorias teóricas nativas, concebeu que divergências étnicas e históricas eram passíveis de atenuação pela uniformidade mental e moral que podia ser operada pelas crenças católicas supersticiosas, pelo fetichismo indígena e pelo animismo africano. A religião surgia, desse modo, como coordenadora das energias – a exemplo do episódio de Canudos, que o autor testemunhou. Por outro lado, reconhecia que os segmentos sociais, ainda que caracterizados pela coragem pessoal e instinto militar, viviam em situação "semibárbara", que tinha raízes na escravidão. Essa condição era, sem dúvida, adversa à formação de uma sociedade republicana ou democrática. Por não haver um *dêmos* que pudesse corresponder aos espasmos de democracia, Euclides se viu obrigado a reconhecer

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 216 12/7/12 2:08 PM

como providencial a atitude daqueles que prorrogaram o advento da República.

No entanto, esse reconhecimento não subsumia a denúncia do artificialismo político e do problema irresoluto do desenvolvimento social. Nesse aspecto, as críticas eram dirigidas ao Estado, esse demiurgo elaborado pelo cânone ocidental e estranho ao agrupamento social brasileiro. Desse modo, o autor denunciava um aparato político totalmente alheio às necessidades do social, o que denotava que legislar o Brasil gregário de 1823 "era trabalho todo subjetivo, ou capricho de minoria erudita discorrendo dedutivamente sobre alguns preceitos abstratos, alheia ao modo de ser da maioria" (Cunha, 1999, p. 153). Compunha-se, dessa maneira, uma sociedade proteiforme e insolidária, de modo que "a diretriz da nossa história retorcia-se sem uma caracterização precisa, em movimentos parcelados estritamente locais" (Cunha, 1999, p. 136).

Euclides também não aderia ao projeto liberal, no qual via certo artificialismo. Ele divisava nas reformas liberais impostas a "golpe de decreto, à maneira de decisões tirânicas" (Cunha, 1999, p. 154) a realização, aos solavancos, da obra da unidade nacional, sempre despregada de uma base orgânica. Assim, de maneira geral, a invenção política operada em terras brasileiras havia invertido, segundo Euclides, a ordem natural dos fatos, fazendo da unidade territorial, por muito tempo, uma obra frágil. O risco perene de fragmentação do território, que a invenção política buscava obstinadamente evitar, teria consequências peculiares para a invenção de uma formação social. Mas a crítica ao artificialismo político não se esgotava nesses elementos. Ao conceber uma diátese social (litoral e hinterlândia), Euclides formulava a dicotomia entre a minoria europeizada das capitais costeiras e a massa proteiforme do sertão e, desse outro modo, ilustrava o distanciamento entre governo e povo. De acordo com essa perspectiva, "a nossa evolução,

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 217 12/7/12 2:08 PM

por ser estritamente política, era problemática. Pelo menos ilusória" (Cunha, 1999, p. 169), pois dependia de uma minoria educada à europeia.

Estava implícito, assim, o descompasso entre avanço político e desenvolvimento social, já que enquanto a minoria europeizada conduzia a evolução política, "o resto [do povo] jazia no ponto em que o largara a metrópole, obscuro e dúbio – amálgama proteiforme de brancos, pretos, amarelos, uns e outros prática e moralmente prejudicados pela escravidão crescente com o tráfico, que se não extinguira" (Cunha, 1999, p. 169). A crítica ao artificialismo litorâneo trazia em si outra visão da dialética entre civilização e barbárie. Mais do que a ideia de que um povo bárbaro devia ser educado pelo Estado, guardião da civilização – uma fabulação à qual aderem os liberais –, encontrava-se a crítica ao distanciamento entre os centros de poder e as forças sociais, ou melhor, ao insulamento do poder praticado à europeia. A falta de correspondência entre governo e povo configurou, com efeito, na concepção de Euclides, um Estado mais moderno que sua sociedade. Mesmo assim, o autor não aderia à precedência daquele sobre esta. Para ele, a inventividade política que legislava o Brasil gregário "[...] seria tudo, menos obedecer à consulta lúcida do meio" (Cunha, 1999, p. 153). Assim, enquanto a política instalava-se estranha, liberal e europeia, o mundo social se compunha de homens ainda formados em bandos étnica e historicamente indistintos.

Euclides dirigiu sua crítica também ao bastião do processo civilizador iluminista, e assim revela uma visão muito aguda e peculiar acerca desse tema. A percepção de que por esse processo, imposto de cima para baixo, "condenávamo-nos à civilização. Ou progredir, ou desaparecer" (Cunha, 1999, p. 154) permite atribuir ao autor republicano o papel de uma das vozes mais dissonantes do meio progressista de sua época. Isso ocorre porque, a partir de seu olhar, podia-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 218 12/7/12 2:08 PM

-se vislumbrar outro projeto modernizador e alternativo para a periferia do mundo, espaço onde se encontrava uma "geografia de formações sociais estranhas aos códigos hegemônicos da modernidade central" (Maia, 2007, p.84), tais como o individualismo liberal e a organização da sociedade contratual baseada no mercado. Dessa perspectiva, Euclides da Cunha integrou um mapa cognitivo que apresentava o país como parte de um "novo mundo". Não se tratava do mundo especificamente americano, mas um de sociabilidade nova, inventiva e complexa, sem história e tradições profundas. Assim, o autor percebeu que toda a invenção social gerada nesse novo mundo, avesso à modernidade central, não havia sido reconhecida pelas instâncias de poder que, desde o Império até a República de seu tempo, demandavam tradições inexistentes na história do país. De certo modo, entrevia-se nesse pensamento que a novidade deveria partir dos traços nativos, distinta das marcas do projeto iberista ou americanista.

Zonas de confluência entre os ideais democráticos e a formação social

A projeção de uma civilização distinta daquela produzida pela modernidade central ganhou impulso em obras posteriores a Euclides. A quebra da unidade territorial já não era questão para os intelectuais dos anos de 1930, mas sim a formação de uma república democrática em meio a soluções autoritárias, em choque contra o combalido liberalismo no cenário mundial. Assim, se, por um lado, testemunhava-se o alargamento da participação de camadas populares no sistema eleitoral, por outro, a crítica à representação democrática era patente. Nesse contexto, Buarque de Holanda, em busca de traços da formação social brasileira que confluíssem para um projeto democrático, refundou a crítica a uma teoria política que não tinha como esteio a sociabilidade real. Para ele, a reflexão sobre o ingresso do Brasil no mun-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 219 12/7/12 2:08 PM

do moderno não podia se dar sem a busca pela singularidade da formação social brasileira e, por conseguinte, sem se imaginar uma democracia à brasileira.

Para identificar elementos sociais benfazejos à democracia, Holanda lançou mão da investigação sociológica, o que o levou a afirmar a necessidade de construção de uma *sociedade* democrática, ou seja, de uma ordem social democrática, mais do que de uma configuração político-institucional. Essa perspectiva, por sua vez, pôs em destaque a construção de uma ética no lugar de uma moral na política. De certo, esse projeto ético almejava conciliar o pensamento sociológico e político, rompendo o paradigma do Estado detentor da razão, em contraste com o povo como portador das paixões. Holanda censurava os políticos que "não duvidaram um único momento de que sã política é filha da moral e da razão. E assim preferiram esquecer a realidade, feia e desconcertante, para se refugiarem no mundo ideal de onde lhes acenavam os doutrinadores do tempo". Desse modo, os políticos, que tendiam a ver a sociedade pelo viés negativo, "criaram asas para não ver o espetáculo detestável que o país lhes oferecia" (Holanda, 1956, p. 275). Assim, o projeto político-ético divisado pelo autor buscava compreender os princípios que motivavam, distorciam, disciplinavam e orientavam o comportamento dos brasileiros. Pretendia incorporar uma reflexão a respeito da essência das normas e valores presentes na realidade social e que execrasse o mundo ideal e a metafísica política dos doutrinadores. De acordo com essa visão ética da política, "as formas superiores da sociedade" deveriam ser "como um contorno congênito a ela e dela inseparável: emergem continuamente das suas necessidades específicas e jamais das escolhas caprichosas" (Holanda, 1956, p. 278).

Atribuir um contorno congênito às instituições políticas da sociedade sugeria a necessidade de emergên-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 220 12/7/12 2:08 PM

cia da soberania popular na democracia brasileira. Era evidente que a busca pelo conteúdo vivo e espontâneo recôndito na realidade social rejeitava toda obra de um Estado espiritual transcendente à ordem natural das coisas. Foi nesse sentido que a desventura do liberalismo foi criticada, vista por ele como "inútil e onerosa superfetação" (Holanda, 1956, p. 278). Esse autor foi muito enfático quanto a elaborações engenhosas, defendendo que as formulações teóricas não se furtassem de se encontrar com a realidade. "Poderemos ensaiar a organização de nossa desordem segundo esquemas sábios e de virtude provada, mas há de restar um mundo de essências mais íntimas que, esse, permanecerá sempre intacto, irredutível e desdenhoso das invenções humanas" (Holanda, 1956, p. 278). Era preciso formular "nosso próprio ritmo espontâneo", "a lei do fluxo e do refluxo", caso contrário, a produção política reduzir-se-ia a "um compasso mecânico e uma harmonia falsa".

Havia algo na formação brasileira, segundo o autor, que não se expressava por meio da política, algo furtivo, intacto e íntimo a ser extraído e forjado, de modo a constituir a harmonia desejada. Na tentativa de favorecer essa constituição harmônica, Holanda espreitava um "elemento normativo sólido, inato na alma do povo, ou mesmo implantado pela tirania" (1956, p. 274). Aos seus olhos, a cordialidade não constituía, ainda, o ritmo espontâneo próprio à formação social e capaz de produzir os bons princípios necessários à conformação de um projeto político orgânico e harmônico. Para isso, era necessário identificar "zonas de confluência e de simpatia" entre os ideais democráticos e a formação social. Ainda que entrevisse nesta última uma tendência mais forte à tirania do que à democracia – aqueles eram os anos de 1930 –, essas zonas de confluência podiam ser ativadas. Ele acreditava que a compatibilidade entre os ideais democráticos e a formação social estava, por exemplo, na

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 221 12/7/12 2:08 PM

repulsa à hierarquia racional, na qual via a resistência ao fortalecimento de obstáculos postos à autonomia do indivíduo. Da mesma forma, o cosmopolitismo, a capacidade de absorção de influências novas e a "relativa inconsistência de preconceitos de raça e cor" consistiam, para esse autor, em fortes aliados das ideias democrático-liberais (Holanda, 1956, p. 273).

De certo modo, essas observações tendiam mais para uma fértil imaginação sociológica que para uma forma weberiana de conduzir a reflexão (embora esse traço não tivesse desaparecido). Assim, essa reflexão abria-se às conjecturas, como a que imaginava se a cordialidade – vista, em outra passagem, como inviável na produção de bons princípios – poderia, em novas condições políticas, corresponder à noção rousseauniana de bondade natural (Holanda, 1956, p. 274); se o do temperamento nacional se adequaria bem às ideias democráticas gestadas na Revolução Francesa. A identificação de zonas de confluência entre traços da formação social e ideais democráticos revelou, em Holanda, um americanismo nativo avesso ao iberismo, porém distinto do americanismo de importação (mais próximo de Bastos). A seu modo, esse americanismo nativo invocava uma ruptura com a tradição ibérica a qual se daria à medida que o social, por exemplo, se desvinculasse do agrarismo e recriasse, à sua maneira, uma modernidade urbana. Essa maneira própria de ser, inaugurada com a abolição, teria sido "crismada", ilusoriamente, de americana. A favor de um americanismo brasileiro, Sérgio Buarque atribuía o fato de a cultura ser predominantemente ibérica e lusitana, "sobretudo, às insuficiências do 'americanismo', que se resume até agora, em grande parte, numa sorte de exacerbação de manifestações estranhas, de decisões impostas de fora, exteriores à terra" (Holanda, 1956, p. 251). Para ele, a transplantação de aparatos externos, como a do governo lusitano para o Brasil, estabelecia

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 222 12/7/12 2:08 PM

o desterro dos brasileiros na própria terra (Holanda, 1956, p. 15). Assim, a crítica aos projetos importados caracterizava seu anti-iberismo e o distinguia do anti-iberismo de tradição americanista.

O "weberianismo" de Holanda se evidencia exatamente na justificativa que este elabora para a ruptura da política nacional com a herança "patriarcal" e "personalista", de sorte a encontrar um caminho para a modernidade. A herança ibérica estava associada a qualidades atrofiadas de ordenação, disciplina e racionalização; ao individualismo derivado de personalismo, avesso a acordos coletivos e iniciativas empreendedoras e aos padrões de sociabilidade inerentes à família e adversos à impessoalidade. Na perspectiva desse autor, a ausência de coesão, o indivíduo infenso a causas coletivas, a incapacidade de organização e a falta de culto ao trabalho denotavam problemas para a construção de uma esfera pública democrática. De modo geral, as instituições implantadas pela cultura ibérica haviam favorecido mais a desagregação do que a união dos homens, na eterna tentativa de conter e refrear as paixões. Essas instituições raramente tinham promovido a associação de forças ativas.

Ainda quanto às diferenças entre a proposta de Holanda e o discurso da tradição liberal e americanista, nota-se que aquela rejeitava a proposta do Estado tutelar, pedagogo e autocrático. Na invocação que o autor fazia de um "contorno congênito" para as instituições, havia a clareza de que o atraso do país não estava em sua sociedade. E, nesse sentido, Holanda considerava a sociedade mais moderna que suas instituições. Ele compreendia que estava em curso uma revolução lenta impulsionada pela sociedade contra os traços ibéricos predominantes no aparelhamento político. Depositava então sua esperança, não no aparelhamento político do Estado, e sim no protagonismo do povo baseado em valores democráticos.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 223 12/7/12 2:08 PM

Elementos democratizantes no interior da sociedade colonial/imperial

Enquanto Holanda via com bons olhos a ruptura com a tradição ibérica na passagem para o mundo moderno, Gilberto Freyre construía, a partir da perspectiva do iberismo, a proposta de uma sociologia positiva da formação social brasileira. Apesar dessa assimetria, Freyre e Holanda operaram de maneira semelhante ao reconhecer a originalidade da formação social do Brasil. A *démarche* freyreana estava igualmente centrada no estudo da dinâmica social presente na sociedade brasileira (vida cotidiana, costumes, práticas, arquitetura), deixando de lado a vida institucional-política.

Para Freyre, o elemento português tinha certa genialidade, adaptabilidade e plasticidade, das quais resultaram um inventário culturalmente rico e uma sociedade brasileira original, mestiça e plural. Esse reconhecimento do valor da colonização portuguesa produziu a valorização da formação social brasileira, de seu povo e costumes. Diferentemente de Holanda, para quem o elemento lusitano submetia as outras culturas presentes na sociedade, Freyre considerava que a colonização portuguesa havia criado uma cultura distinta, viva e em movimento, derivada da fusão das diferentes matrizes étnicas. Assim, aos olhos de Freyre, a tradição era benfazeja, plena de positividades.

O fato de valorizar a tradição não significava que Freyre ignorasse o arranjo polar, disposto entre dominadores e dominados (senhores num extremo e escravos noutro) e, inclusive, a presença do "preconceito de branquidade". Todavia, percebia a interpenetração natural entre esses polos, origem de uma cultura mestiça, ou seja, partilhada entre os dois extremos. Sobre isso recaía seu interesse. Ele via essa interpenetração ocorrer também entre dominados e dominadores, homens do litoral e do sertão, e resultar em novas mentalidades, de acordo com as quais se transferiam

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 224 12/7/12 2:08 PM

indivíduos ou até famílias inteiras de uma raça para outra, de uma classe para outra.

Além disso, Freyre identificava, nas práticas sociais – como o apadrinhamento de filhos ou "crias" de classes e raças diferentes (a figura do pai social) – formas de dissolução contínua do que havia de rígido na estrutura social. De algum modo, ele observava certa mobilidade social no amalgamento entre classes e raças, que funcionavam como espécies de "flutuações sociais e étnicas" ou de "despedaçamento de formas duras, ou menos plásticas", de modo que "até o que havia de mais renitentemente aristocrático na organização patriarcal de família, de economia, e de cultura foi atingido pelo que sempre houve de contagiosamente democrático ou democratizante e até anarquizante" (Freyre, 1951, p. 638). O elemento de democracia da sociedade aparecia, então, nos traços de plasticidade social.

De maneira geral, para Freyre, a formação social brasileira primava por mecanismos de solidariedade e práticas de confraternização que esmaeciam os antagonismos. Assim, para bem e para o mal, o patriarcalismo mal-afamado por Holanda era visto por ele como um sistema de efeitos sociais contraditórios e em que era possível encontrar conteúdo democratizante. Essa possibilidade estava no entrelaçamento entre popular e nobre, plebeidade e fidalguia (Freyre, 1951, p. 710). A sociologia freyreana focava elementos que dissolviam as estruturas inflexíveis no quadro das relações sociais. Assim, onde alguns notavam índices de antagonismo, Freyre buscava encontrar os possíveis vínculos de solidariedade. No lugar de focalizar os distúrbios, ele investigava as formas de conciliação. O quilombo de Palmares, por exemplo, não lhe suscitava nenhuma dissensão presente na sociedade. Embora admitisse que essa havia sido a primeira cidade a se levantar contra os núcleos dos engenhos, antes mesmo da ordem urbana fundada por mercado e Estado, observava naquele espaço de mocambos e de "regime paras-

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 225 12/7/12 2:08 PM

socialista" a existência de práticas enaltecedoras de solidariedade e de organização cooperativista. Diferentemente de Holanda, Freyre não chegou a divisar, na sociedade brasileira, a possibilidade de organização social turbulenta e revolucionária, capaz de romper com a ordem político-social imperante e de quebrar as correntes entre dominadores e dominados. Divisava, sim, uma sociedade pacífica, cuja hierarquia patriarcal funcionava como eixo promovedor da harmonia social. Dessa forma, os valores de harmonia e solidariedade se confundiam com a dinâmica democrática que Freyre via engendrar-se na sociedade.

Portanto percebe-se que, para Freyre – em oposição a Uruguai e diferentemente de Euclides –, esteve em curso, na sociedade brasileira, nos séculos XVIII e XIX, uma formação social de certo modo consistente e homogênea, que se produzia independentemente da ação do Estado. De acordo com essa concepção, a imagem dessa sociedade como amontoado de bárbaros sem ordem possível ou como composição social heterogênea e proteiforme cedia lugar a uma sociedade de viços orgânicos e harmônicos, que tendia a dar existência a um corpo social e a relações democráticas. Ao identificar um andamento democrático produzido no seio da sociedade em ritmo e compasso próprios, Freyre apresentava restrições quanto à entrada do país no mundo moderno central. Essas restrições remetiam à crítica euclideana, que via no modelo da civilização moderna a imposição de um padrão por países centrais. Elas remetiam também ao questionamento de importação de projetos, por Holanda, ilustrado por aquilo que chamou de sensação de desterro na própria terra. Freyre, no entanto, tinha apreço pela singularidade brasileira justamente porque julgava que ela havia sido plasmada durante o sistema colonial – e não depois de acabado esse período.

Os elementos de dissensão e antagonismo que perturbaram a marcha própria à organização brasileira teriam

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 226 12/7/12 2:08 PM

sido introduzidos, na visão de Freyre, com o advento do moderno, cujo marco inicial teria sido a vinda da família real ao Brasil, em 1808. Ela significou, a seus olhos, o advento indesejado da modernização ocidentalista, individualista e burguesa (Souza, 2003). Freyre acreditava que a transição da sociabilidade rural e agrária para a urbana e moderna assinalava o declínio da ordem patriarcal e, por conseguinte, a dissolução da cultura mestiça em prol de uma cultura de imitação de valores e estilos de vida europeus. Com o recrudescimento da modernização e a substituição do complexo "casa grande e senzala" pelo complexo "sobrado e mucambo", reforçavam-se distâncias sociais e culturais, exacerbavam-se antagonismos raciais e sociais.

Freyre sugeriu que a matriz ocidentalista e burguesa teria sido adversa ao patrimônio sociológico brasileiro. Assim, o advento da modernização instaurava a instabilidade e a desagregação social. Artes e hábitos mestiços, por exemplo, "que já se haviam tornado artes e hábitos da raça, da classe e da região aristocrática" voltavam a ser segregados como "artes e hábitos de classes, raças e regiões consideradas inferiores ou plebeias" (Freyre, 1951, p. 699). Os modos particularistas e individualistas atribuídos aos brasileiros teriam sido desenvolvidos, na verdade, a partir do aniquilamento da organização social colonial e em detrimento das práticas coletivistas. Freyre não acreditava que a gente desta terra tivesse adotado espontaneamente tais atitudes morais e padrões de vida novos. As críticas ao padrão ocidental de modernidade, no entanto, não significavam negação do moderno. Sendo o advento moderno implacável, o autor conformava-se em ressentir a perda da singularidade social brasileira, cujo legado era ameaçado e submetido, por sua vez, ao avanço da europeização. Ressentia-se precisamente da perda do elemento dissolvente, não antagonista e democratizante que dava à cultura sua maneira própria, maneira essa que, segundo Rezende de Carvalho (2002),

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 227 12/7/12 2:08 PM

pode ser lida como uma solução processualista, a "solução brasileira". Tal solução significava, nos termos dessa autora, a adoção do passado como balizador do futuro, e, por conseguinte, a configuração de um projeto de modernização pacífica sem ruptura com a tradição.

Contudo, essa conformação vinha acompanhada da crença de que a plasticidade própria àquela sociedade absorveria os novos valores induzidos de fora para dentro. Ao observar tal plasticidade como qualidade, Freyre sustentava a esperança na possibilidade de que fossem resguardadas as formas de um assentamento moderno próprio. Essa consistia na forma propriamente brasileira de passar para a modernidade evitando o desfiguramento do inventário social rico em práticas e afetividades. De acordo com Rezende de Carvalho (2002), visto sob esse ângulo, o pensamento freyreano, tantas vezes atacado por defender o baluarte de uma Ibéria antimoderna ou de um progressivismo liberal, pode ser redimido.

Por certo, o pensamento freyreano, como o de nenhum outro grande autor, não esteve imune a tensões. Pode-se dizer que a ausência, em seu aparato intelectual, de uma sociologia do poder figura, em grande medida, como causa das tensões atribuídas ao pensador. Entre elas, a concomitante manutenção da estrutura aristocrática e valorização do conteúdo popular não deixou de ecoar, como apontou Rezende de Carvalho (2002), na fórmula paradoxal da mudança com conservação. Por consequência, teve-se dificuldade de apontar claramente, em Freyre, o alcance das tendências democratizantes da sociedade, isto é, a possibilidade de substituição da ordem patriarcal por outra menos hierárquica e mais igualitária. Tudo se passa como se, para Freyre, o patriarcalismo se apresentasse como matriz eficiente de organização das paixões, aquelas que tanto perturbavam os projetos de civilização concebidos por Visconde de Uruguai.

* * *

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 228 12/7/12 2:08 PM

Em pouco mais de um século de interpretações sobre o Brasil, de Visconde de Uruguai a Gilberto Freyre, alguns marcos da abordagem sobre o país – como as dicotomias iberismo e americanismo, centralização e descentralização, moderno e periferia, Estado e sociedade – podem ser destacados. No enfoque aplicado aqui ao problema da constituição social e política da civilização brasileira, tais antinomias só interessaram à medida que revelavam as premissas de construção de um pensamento democrático para o país. Como se notou, não há, por parte delas, resposta padrão quanto à questão democrática.

No percurso intelectual do Império à República, política e sociologia impuseram suas pautas para a teoria democrática nativa. Do ponto de vista da precedência política, herdou-se a concepção de que a política educava o social. Para os pensadores que consideravam problemático o substrato social, o Estado (para o Visconde de Uruguai) ou o mercado (para Tavares Bastos) definiam-se como centro da razão em oposição às paixões do povo e, em torno desses elementos, organizavam-se as energias. Assim, um artificialismo político pautado por certo "realismo sociológico" instaurou-se. Do ponto de vista da precedência sociológica legou-se a percepção de que o social deveria guiar a política. Como orientação normativa, defendia-se que um conteúdo social orgânico deveria dar forma a um novo mundo (segundo Euclides da Cunha); ou seja, um projeto ético e um contorno congênito deveriam ser incorporados pelas instituições (segundo Buarque de Holanda) e um inventário social rico daria passagem a relações sociais democratizantes.

Percebeu-se, neste artigo, a relação entre saber sociológico e saber político, no pensamento brasileiro. Com efeito, por muito tempo a sociologia brasileira viveu o drama de se constituir como uma sociologia da "falta", isto é, da ausência de caracteres que se encaixassem em uma obra política.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 229 12/7/12 2:08 PM

E mesmo aquelas interpretações capazes de delinear algo além da falta, como as de Cunha e Holanda, não conseguiram se desvencilhar por completo dessa marca de nascença, à medida que aplicaram suas energias na réplica a tais concepções. Mesmo quando renegaram tal sociologia, tiveram dificuldades para se compor como projeto político e deixaram para seus epígonos a pauta para nova invenção social e política compatível com a democracia.

Em um plano geral, pode-se dizer que a política de vocação territorial, que garantiu dimensões continentais ao país, trouxe consequências marcantes para a formação social. Se, por um lado, instalou a ferro e fogo o Estado-nação, por outro impôs andamento contido de democratização à sociedade. Em decorrência disso, o tema da revolução evocado por Holanda esmaeceu em face do transformismo processualista de Freyre. A fórmula da marcha lenta e gradual retomou o princípio saquarema, segundo o qual a conservação freava e ordenava o ímpeto de movimento irregular.

Assim, o realismo sociológico do qual Uruguai reclamava não cessou de formular uma constituição social avessa a toda forma de autonomia popular, ao exercício de autogoverno e à experiência democrática. Essa concepção sociológica habitou grande parte das vertentes conservadoras e liberais e revelava não só o desencontro entre liberalismo e democracia, como também as premissas de construção de um pensamento democrático no país. O pensamento liberal engendrado ainda no Império deixou intocadas algumas chagas sociais, no afã por promover a emancipação do indivíduo, sua liberdade e livre-iniciativa.

Pergunta-se, ao fim desse percurso: teria a massa indistinta e bárbara, proteiforme e gregária ganhado a consistência e a identidade almejadas para a realização da democracia em terras brasileiras? De outra forma, pergunta-se: teria a democracia, formulada pela modernidade

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 230 12/7/12 2:08 PM

central, se moldado à singularidade social, ou, ao contrário, aniquilado o inventário social? São algumas das questões suscitadas pelos autores que serviram de base para a compreensão do Brasil.

Certamente que a feição do povo enquanto constituição social esteve recôndita por longo tempo no pensamento político e social brasileiro, configurando efetivamente uma cisão entre o social (visto como uma incógnita heterogênea) e o político (visto como agente demiurgo). Assim, se o povo constituiu uma questão em si para teóricos, historiadores, sociólogos e atores políticos modernos (Rosenberg, 1986), verdadeira figura do tempo e senhor inapreensível, como escreveu Rosanvallon (1998), algo semelhante ocorreu para os pensadores das sociedades não centrais. Com efeito, a procura euclideana do *dêmos* ganhou outras tônicas, nos trabalhos de Nelson Werneck Sodré (1963), com a figura do povo-massa; de Maria Sylvia de Carvalho Franco (1969), com a representação dos homens livres dependentes e de Jessé de Souza (2003), com a imagem da ralé estrutural. Não obstante Euclides já inspirasse a busca pela maneira própria de ser moderno, foi com dificuldade que a literatura contemporânea tentou se livrar do espectro da modernidade central.

Thais Florencio de Aguiar
é doutoranda em ciência política no Iesp-Uerj.

Referências bibliográficas

BASTOS, A. T. 1937. *A província.* São Paulo: Companhia Editora Nacional.

CARVALHO, J. M. 2002. "Introdução". In: URUGUAI, V. *Visconde do Uruguai.* São Paulo: Editora 34, pp.11-47.

CARVALHO, M. A. R. 2002. "Casa grande & senzala e o pensamento social brasileiro". In: FREYRE, G. *Casa grande & senzala:* edição crítica. Madrid: Allca XX, pp.887-908.

CUNHA, E. 1999. "Da independência à república". In: _____. *À margem da história.* São Paulo: Martins Fontes, pp.133-97.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 231 12/7/12 2:08 PM

FRANCO, M. S. C. 1969. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Ed. da Unesp.

FREYRE, G. 1951. *Sobrados e mucambos*. Rio de Janeiro: José Olympio.

HOLANDA, S. B. 1956. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.

MAIA, J. M. E. 2007. "Espaço e pensamento brasileiro: a Rússia americana nos escritos de Euclides da Cunha e Vicente Licínio Cardoso". *Dados*, v.50, n.1, pp.83-115.

ROSANVALLON, P. 1998. *Le peuple introuvable:* histoire de la répresentation démocratique en France. Paris: Gallimard.

ROSENBERG, A. 1986. *Democracia e socialismo*: história política dos últimos cento e cinquenta anos (1789-1937). São Paulo: Global.

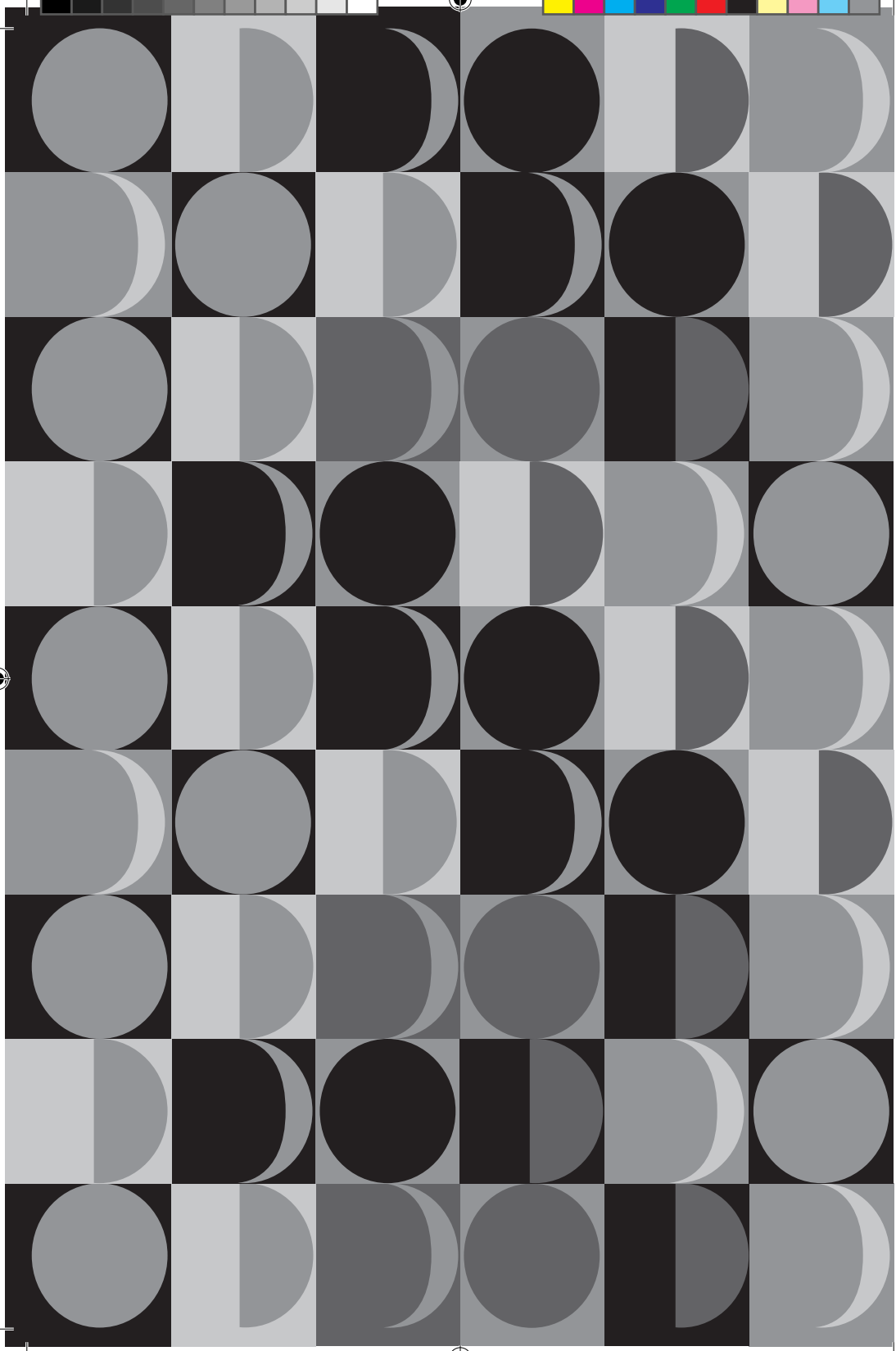
SODRÉ, N. W. 1963. *Quem é o povo no Brasil?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SOUZA, J. 2003. *A construção social da subcidadania*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG.

URUGUAI, V. 2002. *Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34.

VIANNA, L. 1997. *A revolução passiva:* iberismo e americanismo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan.

12069-LuaNova87-02_af3a.indd 232 12/7/12 2:08 PM



12069-LuaNova87-03_af3a.indd 234 12/7/12 2:10 PM

RESUMOS | *ABSTRACTS*

12069-LuaNova87-03_af3a.indd 235 12/7/12 2:10 PM

AS FORMAS ELEMENTARES DA VIDA RELIGIOSA E AS CIÊNCIAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS

RENATO ORTIZ

Resumo: A partir da questão "como abordar a problemática das ciências sociais contemporâneas tendo como referência a obra específica de um autor?", o artigo examina *As formas elementares da vida religiosa* de Émile Durkheim. Recusa a alternativa de recuperar sua influência junto a uma série de intelectuais relevantes na área e segue outra direção – a saber, a de indagar o que o leitor contemporâneo pode retirar desse texto – na qual privilegia um olhar retrospectivo imerso no presente, pois, em relação ao momento da escritura daquela obra, a compreensão do funcionamento das sociedades humanas avançou. Mostra que a discussão sobre o sagrado não se confina à temática da religião, ao lembrar que, na conclusão do livro sob exame, Durkheim faz uma série de digressões acerca da problemática do simbólico. Esses símbolos, indispensáveis à criação e recriação das sociedades, são retomados no desenvolvimento deste texto.

Palavras-chave: Émile Durkheim; As Formas Elementares da Vida Religiosa; Sagrado e Profano; Simbólico; Recriação Social.

THE ELEMENTARY FORMS OF THE RELIGIOUS LIFE AND THE CONTEMPORARY SOCIAL SCIENCES

Abstract: *Beginning from the question "how to address the problems of the contemporary social sciences taking a specific work of an author as reference?", this article examines* The elementary forms of religious life *by Émile Durkheim. It refuses the alternative of regain his influence on relevant intellectuals in the area, and goes in another direction – namely, to inquire what the contemporary reader can obtain from that work – in which a retrospective look, immersed in the present, is privileged, because, in relation to the time in which this book was written, progressed the comprehension*

12069-LuaNova87-03_af4.indd 237 12/13/12 10:34 AM

of how work the human societies. It shows that the discussion about the sacred is not confined to the topic of religion, to remember that, at the conclusion of the book under review, Durkheim makes a series of digressions about the problematic of symbolic. These symbols, which are necessary for the social creation and recreation, are incorporated on the development of this article.

Keywords: *Émile Durkheim, The Elementary Forms of Religious Life, Sacred and Profane; Symbolic; Social Recreation.*

Recebido: 01/08/2012 **Aprovado:** 29/08/2012

A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIOLOGIA PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SORAYA VARGAS CORTES
LUCIANA LEITE LIMA

Resumo: O objetivo do artigo é examinar possíveis contribuições da sociologia para a análise de políticas públicas. Argumenta-se que os recursos teóricos que a sociologia oferece ao enfocar os grupos sociais, as normas sociais e as interações entre estrutura social e instituições políticas, são importantes ferramentas na construção de modelos analíticos dirigidos à compreensão dos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Sociologia; Políticas Públicas; Análise de Políticas; Atores Societais; Imperativos Cognitivos; Imperativos Normativos; Instituições.

THE CONTRIBUTION OF SOCIOLOGY TO POLICY ANALYSIS

Abstract: *This article aims to examine possible contributions of sociology to the policy analysis. It argues that theoretical resources offered by sociology – that concentrates itself on social groups, on social norms and on the relationship between social structure and political institutions – are important tools to build up analytical models aiming to understand public policies processes.*

12069-LuaNova87-03_af4.indd 238 12/13/12 10:34 AM

Keywords: *Sociology; Public Policies; Policy Analysis; Societal Actors; Cognitive Imperatives; Normative Imperatives; Institutions.*

Recebido: 15/03/2012 **Aprovado:** 29/08/2012

DO IDEAL AO REAL: AS CONSEQUÊNCIAS DAS MUDANÇAS CONCEITUAIS NA TEORIA DELIBERATIVA

CLÁUDIA FERES FARIA

Resumo: A teoria deliberativa passa por mudanças significativas em seus pressupostos fundamentais. Para acomodar conceitos como autointeresse, poder e conflito e outras formas de comunicação, tais como barganha, essa teoria revisa atualmente os pressupostos que a orientava. Nesse movimento, ela se aproxima de outras abordagens clássicas da teoria democrática, como o pluralismo e o neocorporativismo. Este artigo tem um duplo objetivo: (1) analisar tais mudanças e (2) aferir as potencialidades e os limites das mesmas para a teoria em tela.

Palavras-chave: Teoria Deliberativa, Pluralismo, Neocorporativismo, Participação.

FROM IDEAL TO REAL: THE CONSEQUENCES OF CONCEPTUAL CHANGES IN DELIBERATIVE THEORY

Abstract: *A deliberative theory has undergone significant changes in their fundamental assumptions. To accommodate concepts such as self-interest, conflict and power and other forms of communication as a bargain, this theory has revised the initial assumptions that oriented it. In this move, it becomes more similar to other traditional approaches to democratic theory, such as pluralism and neo-corporatism. This article has two aims: (1) to analyze such changes; and (2) to evaluate the potential and limits of such changes to deliberative theory.*

Keywords: *Deliberative Theory, Pluralism, Neo-Corporatism and Participation.*

Recebido: 07/08/2011 **Aprovado:** 15/03/2012

12069-LuaNova87-03_af4.indd 239 12/13/12 10:34 AM

QUAL SOCIOLOGIA PÚBLICA? UMA VISÃO A PARTIR DA PERIFERIA

FERNANDO PERLATTO
JOÃO MARCELO MAIA

Resumo: Este artigo analisa o debate em torno da sociologia pública, lançado em 2004 por Michael Burawoy, então presidente da American Sociological Association. Além de discutir os principais aspectos desta proposta, bem como mapear as principais críticas que ela sofreu, problematizamos a dicotomia entre sociologia pública e profissional a partir de dois direcionamentos: por um lado, relemos a história da sociologia norte-americana, por considerarmos que a perspectiva de Burawoy sobre ela explica o dualismo de sua formulação. Por outro lado, rediscutimos o conceito de "sociologia pública" a partir da trajetória da disciplina no Brasil. Partimos da hipótese de que um caso tido como periférico pode iluminar diferentes formas de imaginação sobre a noção de "sociologia pública".

Palavras-chave: Sociologia Pública; Michael Burawoy; História Da Sociologia; Sociologia Brasileira; Periferia.

WHICH PUBLIC SOCIOLOGY? A PERSPECTIVE FROM THE PERIPHERY

Abstract: *This article analyzes the debate on public sociology, launched in 2004 by Michael Burawoy, former president of the American Sociological Association. Besides discussing Burawoy's main ideas and the criticism raised from his opponents, we specifically question the opposition between professional and public sociologies. In order to do so, we initially provide a reinterpretation of the history of sociology in the US. We claim that Burawoy's perspective on this history is what explains the dualism mentioned above. Then, we address the idea of public sociology from the perspective of the discipline in Brazil. Our main hypothesis is that a case-study from a peripheral*

12069-LuaNova87-03_af4.indd 240 12/13/12 10:34 AM

country may shed light on different forms of conceiving the public dimension in sociology thus contributing to broaden the theoretical debate on the subject.

Keywords: *Public Sociology; Michael Burawoy; History of Sociology; Brazilian Sociology; Periphery.*

Recebido: 09/03/2012 **Aprovado:** 29/08/2012

DE LA COLONIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL A LAS TENSIONES ENTRE PARTIDOS EN EL GOBIERNO Y MOVIMIENTOS SOCIALES

ESTEBAN IGLESIAS

Resumo: Este trabajo se propone revisar una hipótesis planteada en la perspectiva de los movimientos sociales en el marco de la problemática de la acción colectiva. La misma considera que los puntos de contacto entre iniciativas del Estado y movimientos sociales se pueden traducir en instancias de cooptación, burocratización o colonización de esos movimientos. El argumento principal que se desarrolla plantea que el problema político principal de los movimientos sociales en América Latina actual radica en el tipo de relación que establecen con el partido que asumió el gobierno. Este corrimiento se produce en un contexto político en el que las iniciativas estatales a comienzos del tercer milenio se están orientando a reparar situaciones sociales precedentes, que se expresaron como problemas de desintegración social y política.

Palavras-chave: Partidos Políticos, Movimientos Sociales, Estado, Burocratización.

FROM THE COLONIZATION OF THE CIVIL SOCIETY TO THE TENSIONS AMONG PARTIES IN GOVERNMENT AND SOCIAL MOVEMENTS

Abstract: *The present paper aims to review a hypothesis from the social movements' perspective within the frame of collective action problematic. This hypothesis considers that the contact between state's initiatives and*

12069-LuaNova87-03_af4.indd 241 12/13/12 10:34 AM

social movements could be translated in cooptation, bureaucratization or colonization of social movements. The central argument maintains that the principal problem of social movements in current Latin America lies in the type of relation between social movements and the political party in government. This shift is produced in a political context in which state´s initiatives at the beginning of the third millennium are being oriented to repair precedent social situations, expressed as political and social disintegration problems.

Keywords: *Political Parties, Social Movements, State, Bureaucratization*

Recebido: 01/08/2012 **Aprovado:** 29/08/2012

DIREITOS E CIDADANIA: REFLEXÕES SOBRE O DIREITO À CIDADE

THIAGO APARECIDO TRINDADE

Resumo: Este artigo procura se inserir no debate contemporâneo sobre o direito à cidade a partir de duas perspectivas analíticas: a primeira, jurídico-institucional, toma como base o Estatuto da Cidade, legislação brasileira aprovada em 2001; a segunda, teórica, envolve o debate clássico acerca dos direitos e cidadania, especialmente as contribuições de Thomas Marshall e Norberto Bobbio a este. Essas perspectivas, que são fundamentais para o aperfeiçoamento do debate teórico sobre o direito à cidade, pouco se fazem presentes na discussão atual sobre o tema.

Palavras-chave: Direito à Cidade; Espaço Urbano; Função Social da Propriedade; Estatuto da Cidade; Direitos Sociais.

RIGHTS AND CITIZENSHIP: REFLECTIONS ON THE RIGHT TO THE CITY

Abstract: *This article introduces itself into the contemporary debate on the right to the city from two analytical perspectives: first, legal-*

12069-LuaNova87-03_af4.indd 242 12/13/12 10:34 AM

institutional, is based on the City Statute, a Brazilian legislation approved in 2001; the second, theoretical, involves the classic debate about rights and citizenship, especially the contributions of Thomas Marshall and Norberto Bobbio to it. These perspectives, which are fundamental for the improvement of the theoretical debate on the right to the city, are scarcely present in the current discussion about that topic.

Keywords: *Right to the City; Urban Space; Social Function of Property; City Statute; Social Rights.*

Recebido: 17/10/2011 **Aprovado:** 02/07/2012

A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 29 DE 2000 E OS GOVERNOS ESTADUAIS

FÁTIMA BEATRIZ FORTES

Resumo: O objetivo deste artigo é investigar os efeitos da Emenda Constitucional n. 29, de 2000 (EC n. 29) nas decisões alocativas dos governadores estaduais referentes aos gastos com saúde. Os resultados dos modelos ajustados mostraram que a variável indicadora *emenda* para a aprovação da EC n. 29 mostrou-se altamente significativa, confirmando que sua aprovação induziu os governadores a elevarem o percentual da receita aplicado na saúde. Entre as variáveis de contexto, apenas a receita líquida *per capita* e o perfil ideológico do partido do governador mostraram-se significativas. No entanto, os resultados encontrados permitem afirmar que tais variáveis condicionam apenas marginalmente o efeito substantivo da EC n. 29 nos estados.

Palavras-chave: Emenda Constitucional n. 29; Gasto com Saúde; Coordenação Federativa; Decisões Alocativas dos Governos Estaduais.

12069-LuaNova87-03_af4.indd 243 12/13/12 10:34 AM

CONSTITUTIONAL AMENDMENT 29 (EC N.29) OF 2000 AND THE DECISIONS OF STATE GOVERNORS

Abstract: *The purpose of this paper is to investigate the effects of Constitutional Amendment 29 (EC n.29), of 2000, on the decisions of state governors related to the allocation of funds for the health sector, aiming at identifying its conditioning factors. The results of the adjusted model showed that the variable* amendment *indicating the passing of EC n. 29 was highly significant, confirming that its passing induced governors to raise the revenue percentage invested in the health sector. Among context-related variables, just the net* per capita *revenue and the ideological profile of the governor´s party were significant. However, the overall results allow to state that such variables only marginally condition the substantial effect of the Amendment on the states. What can be concluded is that the introduction of a rule such as EC n. 29 was capable of inducing governors to adopt behaviors despite the context-related variables considered herein.*

Keywords: *Constitutional Amendment 29; Expenditures on Health; Federative Coordination; Decisions of State Governors Related to The Allocation of Funds.*

Recebido: 11/06/2010 **Aprovado:** 28/05/2012

TÓPICOS PARA UMA REFLEXÃO DEMOCRÁTICA EM UMA CIVILIZAÇÃO TROPICAL

THAIS FLORENCIO DE AGUIAR

Resumo: Este ensaio buscou conceber em que medida o pensamento político e social brasileiro, ao interrogar as possibilidades de constituição de uma civilização brasileira, legou tópicos e subsídios para o pensamento sobre democracia nesse território. Esses subsídios foram derivados dos marcos de interpretação sobre o Brasil, como tradição e ruptura, iberismo e americanismo, centralização e descentralização

12069-LuaNova87-03_af4.indd 244 12/13/12 10:34 AM

ou precedência do Estado e autonomia da sociedade. Para articular esses temas à reflexão sobre democracia, foram analisadas obras de Visconde de Uruguai, de Tavares Bastos, Euclides da Cunha, Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre, produzidas do Império à República. Observou-se, ainda, como a ciência política e a análise sociológica preconizaram uma ação demiúrgica do Estado sobre o social e produziram um entendimento acerca da sociabilidade.

Palavras-chave: Pensamento Social Brasileiro; Pensamento Político Brasileiro, Civilização Brasileira, Democracia, Liberalismo.

TOPICS FOR A DEMOCRATIC THINKING IN A TROPICAL CIVILIZATION

Abstract: *This essay tries to understand to what extent the Brazilian political and social thought, while questioning possibilities of setting up a Brazilian civilization, has left some topics to consider a democracy in Brazil. These topics were derived from different kinds of interpretations about the country, sustained in dualities such as tradition and rupture, iberianism and americanism, centralization and decentralization, State control and social autonomy. In order to link these subjects to understand the characteristics of a democratic thinking, we have analyzed the works written from the Empire to Republic by Visconde do Uruguai, Tavares Bastos, Euclides da Cunha, Sérgio Buarque de Holanda and Gilberto Freyre. Futhermore, we have remarked how political science and sociological analysis advocated a demiurgical action of the State on society and developed a sort of understanding about sociability.*

Keywords: *Brazilian Social Thought; Brazilian Political Thought; Brazilian Civilization, Democracy, Liberalism.*

Recebido: 10/10/2011 **Aprovado:** 29/08/2012

12069-LuaNova87-03_af4.indd 245 12/13/12 10:34 AM

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Lua Nova aceita propostas de artigos, mas todas as colaborações serão submetidas ao Conselho Editorial da revista, que as encaminhará a dois pareceristas externos. Ao Conselho cabe a decisão final sobre a publicação, reservando-se o direito de sugerir ao autor modificações, com o objetivo de adequar o artigo às dimensões da revista ou ao seu padrão editorial. Salvo casos excepcionais, os originais não deverão ultrapassar 25 laudas (em espaço dois, de 2.100 caracteres).

O autor deverá enviar ainda um resumo analítico do artigo, em português e inglês, que não ultrapasse 10 linhas, com palavras-chave. O autor deverá encaminhar à redação da revista o artigo via ou correio eletrônico, ou correio impresso, acompanhado do arquivo em disquete com o mínimo de formatação, observando especialmente o padrão para apresentação de notas e bibliografia.

A publicação de um artigo é de inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, portanto, o endosso do Conselho Editorial. Seguem abaixo exemplos de como se deve aplicar as normas bibliográficas:

Livro:
GOMES, L. G. F. F. 1998. *Novela e sociedade no Brasil.* 3ª ed. Niterói: Cortez.

Capítulo de livro:
ROMANO, G. 1996. "Imagens da juventude na era moderna". In: LEVI, G.; SCHIMIDT, J. (orgs.). *História dos jovens 2.* São Paulo: Companhia das Letras.

Artigo e/ou matéria de revista:
GURGEL, C. 1997. "Reforma do Estado e segurança pública". *Política e Administração*, vol. 3, nº 2, pp. 15-21.

12069-LuaNova87-03_af3a.indd 246 12/7/12 2:10 PM

Artigo e/ou matéria de revista em meio eletrônico:

VIEIRA, C.; LOPES, M. 1994. "A queda do cometa". *Neo Interativa*, Rio de Janeiro, no 2, inverno. CD-ROM.

VIEIRA, C.; LOPES, M. 1998. "Crimes da era digital". *Net*, Rio de Janeiro, nov. Seção Ponto de Vista. Disponível em: http://brazilnet.com.br/contexts/brasilrevistas.htm

Observações:

1. As referências bibliográficas não devem ser consideradas notas de rodapé. Assim, elas serão inseridas no final do artigo.

2. As fontes de citações ou remissões a obras devem ser feitas no corpo do texto, entre parênteses, colocando-se o(s) sobrenome(s) do(s) autor(es), data e página(s) onde se encontram as citações. Exemplos: (Romano, 1996); (Gurgel, 1997, p. 17); (Vieira e Lopes, 1994). No caso de haver mais de uma obra do mesmo autor com a mesma data, pedimos identificá-las tanto na citação quanto na bibliografia com o acréscimo de letras em minúsculo. Exemplo: (Said, 2007a) ou (Said, 2007b, p. 35) no caso de:

SAID, E. W. 2007a. *Humanismo e crítica democrática*. São Paulo: Companhia das Letras.

_____. 2007b. *Orientalismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

3. No rodapé, devem constar notas propriamente ditas e não referências bibliográficas.

O artigo deve ser encaminhado ao Cedec através do e-mail: luanova@cedec.org.br.

12069-LuaNova87-03_af3a.indd 247 12/7/12 2:10 PM

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec)
Rua Airosa Galvão, 64, Água Branca, CEP 05002-070, São Paulo, SP
Fones: +55(11) 3871.2966, 3569.9237 – Fax: +55(11) 3871.2123
E-mail: cedec@cedec.org.br
Copyright © 2012 – Todos os direitos reservados

12069-LuaNova87-03_af3a.indd 248 12/7/12 2:10 PM