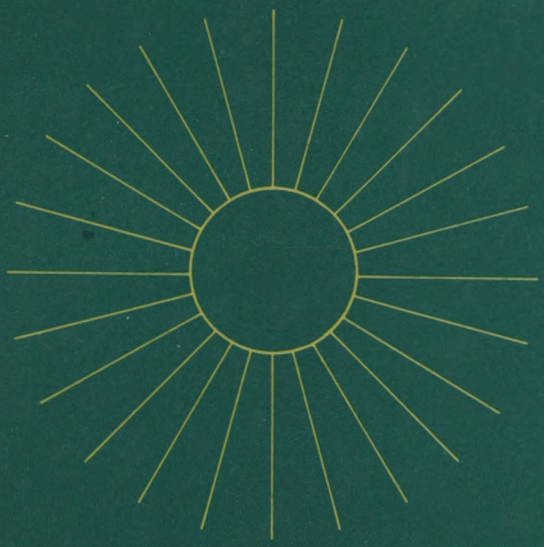
Sociedade e Estado

ISSN 0102-3772

VOLUME III NÚMEROS 1 E 2 JANEIRO-DEZEMBRO 1988



DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

SOCIEDADE & ESTADO

Revista semestral do Departamento de Sociologia da UnB

Volume III, nºs 1 e 2, janeiro/dezembro 1988

Impresso no Brasil
Sob responsabilidade do Departamento de Sociologia
da Universidade de Brasília
Campus Universitário – Asa Norte
70910 Brasília – Distrito Federal

Apoio Técnico:
Editora Universidade de Brasília

Coordenação Geral
Maria Lucia Maciel
Elimar Pinheiro do Nascimento

Impressão
PAX – Editora Gráfica e Fotolito Ltda.

SUMÁRIO

RESENHAS

Os artigos do número anterior (Vol. II, nºs 1 e 2, Jan./Dez. 1987)

- Universidade e Constituinte
  José Albertino Rodrigues
- Estado, Sociedade e Conflito Social na obra de Alberto Torres
  José Mendes de Oliveira
- A Sociologia no Brasil: alguns pontos para reflexão
  Vilma de Mendonça Figueiredo
- Função Discursiva da Sociologia no Brasil
  José Augusto Guilhon de Albuquerque
- As "Turmas da Boa-Vontade": desemprego e ação de classe
  Nadya Araújo Castro
- Os Efeitos da Inovação Tecnológica Baseada na Micro-eletrônica sobre o Desemprego Industrial no Brasil
  Ruy de Quadros Carvalho
- Multinacionais e Peleguismo no Brasil: O Caso do Sindicato dos Metalúrgicos de Salvador, Bahia
  João Gabriel Teixeira
- Estado Capitalista: transformações na dinâmica de intervenção e o papel das burocracias
  Pedro Roberto Jacobi

Pede-se permuta. On demande l'échange. Piedse permuta. Si richiede lo scambio. Man bittet um Amstansch. Intershango dezita. We ask for exchange.

APRESENTAÇÃO

O tema central deste número é o papel do Estado no processo de modernização. Embora os objetos enfocados nesses artigos sejam bastante diversificados, de alguma forma a questão que finalmente se coloca – implícita ou explicitamente – é a do tipo de modernização experimentada pelo Brasil e a América Latina de maneira mais geral, a participação de diferentes classes e categorias nesse processo e o papel desempenhado pelo Estado na sua definição e administração. Ressurge na memória o argumento de Mathias e Salama* quanto ao Estado superdesenvolvido nos países subdesenvolvidos.

O primeiro artigo explicita a questão no que se se refere especificamente ao setor primário. A autora examina as relações complexas entre Estado, empresa e trabalho na agricultura e as modificações que essas relações apresentam no processo de modernização.

O artigo de Maria Brandão e Fernando Pedrão parte de um enfoque regional para mostrar relações internas e externas ao país e à América Latina no processo de transformação do aparelho estatal e de suas relações com a empresa.

O terceiro artigo, mais centrado nas conseqüências da modernização em termos dos movimentos sociais, procura mostrar como essas conseqüências podem, por sua vez, gerar as condições necessarias à conscientização e mobilização das classes dominadas.

Por outro lado, a modernização e institucionalização do trabalho científico vem estimulando novas discussões em torno do papel da ciência e sobre a autonomia do cientista. As colocações – bastante polêmicas – deste artigo podem gerar um debate interessante, ao qual todos estão convidados.

O artigo de Maresca mostra uma das formas pelas quais a instância política retraduz transformações sociais em curso e procura explicar a contradição entre o sucesso simbólico de uma intervenção estatal e sua eficácia duvidosa.

A questão das políticas públicas no processo de modernização é ainda colocada no último artigo, que recoloca em discussão as perspectivas teóricas e analíticas para o estudo das políticas públicas, mostrando a necessidade de paradigmas adequados ao caso específico dos países latino-americanos. O paradigma proposto pelo autor aponta para a importância da dimensão política no caso dos regimes "burocrático-autoritários".

---

* A especificidade do Estado nesses países estaria no fato de ser ele também produtor de relações de produção e não apenas sua expressão, como no caso dos países de economia avançada.

Esperamos que este número suscite polêmicas e controvérsias, contribuindo para estimular o debate escrito – tradição intelectual antiga que, no Brasil, ainda está por se consolidar. Aguardamos as contribuições.

Maria Lúcia Maciel

A FÓRMULA TRINITÁRIA E A MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA NO BRASIL: UMA INTERPRETAÇÃO**

*Maria Stela Grossi Porto**

RESUMO

O objetivo deste artigo é a compreensão tanto das vinculações que se estabelecem entre agricultura e capitalismo a partir das novas relações agricultura/indústria, quanto das formas de inserção da pequena produção familiar nestas relações que significaram, também, o próprio processo de modernização da agricultura. Para tanto, a análise considera as relações que estabelecem entre si três agentes do processo de modernização agrícola: o Estado, os diferentes tipos de capitalistas e a força de trabalho, inclusive aquela constituída pelo trabalho familiar, tomando como instrumento metodológico a fórmula trinitária desenvolvida por Marx para analisar as classes sociais no modo de produção capitalista.

1. Agricultura e Capitalismo

Analisando a transformação capitalista na agricultura, Marx (1977, livro III, cap. XL:618) assinala que nesta o modo de produção capitalista só se introduz de modo lento e desigual. Esta afirmação, embora inserida no contexto de análise da renda diferencial, permite introduzir a questão do caráter diferenciado do desenvolvimento capitalista na agricultura, o qual não pode ser explicado pelo simples desnível temporal entre desenvolvimento agrícola e industrial. Este caráter diferenciado, ou esta especificidade da agricultura, origina-se, basicamente, na limitação que a utilização do solo impõe à atividade agrícola. Este, considerado como objeto de trabalho ou como fator de produção, encontra-se em quantidade limitada, não podendo ser recriado pelo trabalho. Mesmo os que sustentam que o progresso técnico possibilita a "fabricação" artificial da natureza são obrigados a admitir que mesmo a agricultura mais avançada tecnicamente supõe o solo como condição de produção. Por outro lado, a apropriação privada do solo – bem limitado e não reprodutível enquanto tal – coloca-se como uma dificuldade suplementar ao desenvolvimento do modo de produção ca-

---

* Ph.D em Sociologia, professora do Departamento de Sociologia da UnB.

** Este trabalho é, em sua essência, um capítulo da tese de doutorado da autora sob o título 'Capitalismo et Petite Production Familiale au Brésil: Permanence et Transformation".

pitalista na agricultura, embora o caráter de monopólio que pode assumir tal apropriação seja um fenômeno tipicamente capitalista e presente em todos os setores da economia.

Assim, uma das características distintivas do desenvolvimento capitalista na agricultura é a tendência à não-proletarização da totalidade da força de trabalho aí presente, o que conduz, de um lado, a descartar a possibilidade de ver neste fato simplesmente um caso típico dos períodos ditos de transição; de outro, a igualmente recusar a explicá-lo como resultado de um capitalismo pouco desenvolvido. Ao contrário, a presença dessa força de trabalho, tanto nos países de capitalismo avançado quanto nos países ditos subdesenvolvidos e mesmo naqueles de economia socialista, leva a considerá-la como um traço constitutivo do processo mesmo de desenvolvimento do capitalismo, diferenciado em relação à industrialização e à agricultura.

Todavia, uma explicação neste nível de abstração e generalidade não pode ser útil senão como ponto de partida. A lógica do capital ao mesmo tempo que explica tudo, não explica nada. Para compreender como esta lógica se define em sua existência concreta, torna-se necessário apreendê-la em sua particularidade histórica, a qual determina formas distintas do desenvolvimento capitalista, em um dado contexto social.

No caso específico da situação da pequena produção familiar(1), face às recentes transformações da agricultura, a existência dessa categoria de produtores, embora não se caracterizando como um fenômeno típico (ou exclusivo) da agricultura brasileira, é, no entanto, o resultado de condições históricas(2) que lhe são próprias e possui, portanto, uma especificidade e um conteúdo analítico que não se esgotam na reflexão centrada unicamente na teoria do desenvolvimento capitalista em geral. Por outro lado, tal especificidade também não se esgota na análise que unicamente leve em consideração o setor agrícola. Ao contrário, é através da compreensão das relações que historicamente vincularam a indústria e a agricultura que a racionalidade desta última adquire sentido, enquanto componente de uma racionalidade econômica mais abrangente.

2. Pequena produção familiar e modernização agrícola

O primeiro fato que se impõe quando da reflexão sobre o caráter recente da agricultura brasileira é, sem dúvida, o da expansão das relações de produção capitalistas nesse setor. Sobretudo desde fins da década de 60 e início da década seguinte, quando a política agrícola se fixou como objetivo a modernização da agricultura e a instalação da empresa agroindustrial.

Foi também por essa época que surgiram as análises que se propunham a explicar as conseqüências desse fato, sobretudo ao nível da organização do

(1) A análise exclui desta categoria a empresa capitalista, ou seja, aquela que, embora baseada no trabalho familiar, participa do processo de reprodução ampliada do capital.

(2) Tais condições, que não serão analisadas no âmbito deste artigo, dizem respeito às características que revestiram a constituição e a evolução da propriedade fundiária no Brasil.

mercado de trabalho.

O trabalhador volante tornou-se então o exemplo típico do proletário rural. O processo de sua constituição vinha confirmar, segundo número significativo de análises, a tendência do modo de produção capitalista em direção à universalização de suas relações de produção e à unificação do mercado de trabalho.

É, sem dúvida, inegável o fenômeno da expansão e do aprofundamento dos diferentes processos que conduzem à proletarização da força de trabalho do setor rural. Todavia, permanece o fato de que a direção desse movimento rumo à proletarização não é exclusiva, o que implica afirmar que a presença do capital no processo de modernização e industrialização da agricultura não é sinônimo da expropriação do conjunto dos produtores presentes no setor.

No período anterior, correspondente ao da arrancada e posterior consolidação do processo de industrialização no Brasil (sobretudo a partir da década de 30), a agricultura em geral e mais particularmente a pequena produção familiar constituiam-se basicamente em lugar de extração de excedentes, dirigidos ao setor industrial. Entretanto, o estabelecimento da política de modernização agrícola – entendida como o processo mesmo de industrialização da agricultura –, produz uma modificação na relação indústria/agricultura, a partir da qual esta última constitui-se também como local de realização de mais-valia.

No que diz respeito à pequena produção familiar, esta compartilha algumas transformações com o restante do setor. Por exemplo, converte-se em consumidora de produtos agroindustriais. Entretanto, também conserva, sob certas circunstâncias, algumas características históricas como, por exemplo, sua condição de força de trabalho (potencial ou real) para o capital. A partir dessa condição, os demais papéis que a pequena produção familiar assume no novo contexto agroindustrial, fonte de abastecimento de matérias-primas e de consumo de produtos agroindustriais, podem ser melhor compreendidos. Da mesma forma, é também a partir dessa possível condição de força de trabalho que a pequena produção familiar se desincumbe de parte da produção alimentar para o mercado interno (apesar do próprio processo de modernização ser também fator da desorganização relativa do pequeno produtor de alimentos).

O processo de modernização e industrialização da agricultura, tal como concebido pela presente análise, não teria como único objetivo a busca de uma racionalidade agrícola em si, mas explicar-se-ia, também, pela busca de uma racionalidade agrícola compatível com a racionalidade da economia em seu conjunto e, em particular, com as exigências de crescimento do setor industrial. O que se está tentando dizer é que, do ponto de vista do setor agrícola, o modelo de crescimento extensivo que caracterizava até então o processo de expansão da agricultura, não havia alcançado ainda seus limites, mesmo se as terras mais férteis tivessem de ser procuradas em regiões menos próximas dos centros urbanos consumidores.

Assim, esse processo de modernização é resultado de uma decisão política, cujos objetivos de modo algum se restringem unicamente ao setor agrícola. Ainda que o processo de crescimento extensivo implicasse uma certa elevação dos custos de produção (em função da localização menos favorável das terras

em relação ao mercado), tal fato não seria propriamente uma barreira à expansão da produção agrícola, desde que os efeitos negativos da exploração de terras mais longínquas fossem neutralizados pelo investimento do Estado em infra-estrutura (vias de transporte e armazenagem, sobretudo).

Por outro lado, a modernização da agricultura, pela transformação e homogeneização da base técnica de produção, propiciou maior competitividade aos produtos agrícolas destinados ao mercado mundial. Ora, em um modelo de desenvolvimento fundado na crescente internacionalização da economia e na dependência de capitais e bens de capital provenientes do mercado mundial, a boa performance do setor exportador (o que compreende certamente o setor agrícola) é um instrumento vital para o bom desempenho do conjunto da economia.

Por esses fatores considerados, e pelos que são mencionados a seguir, é inegável a importância do papel do Estado como um dos agentes do processo de modernização. Assim, além do caráter conservador já atribuído à modernização da agricultura, poder-se-ia acrescentar, ainda, como uma outra característica, seu caráter artificial, uma vez que deixadas à sua própria sorte, as transformações ocorridas no setor talvez tivessem tomado outra direção, pela falta de um elemento essencial à consolidação do processo de modernização, nas proporções em que este se concretizou: este elemento é o capital. É o Estado que se encarrega de fornecer esta condição *sine qua non* da modernização agrícola: o capital, em primeiro lugar, seguido das condições institucionais e político-econômicas necessárias à sua valorização.

Para caracterizar a presença do produtor não-proletarizado em uma economia capitalista, Vergopoulos (1977:266-267) fala da existência de um capitalismo sem capitalistas. Para caracterizar a modernização e a capitalização da agricultura brasileira, concretizada sob a égide do Estado, poder-se-ia tomar emprestada a expressão de Vergopoulos utilizando-a, entretanto, ao inverso, pois o fenômeno que aqui se tenta explicar é, sobretudo, o da existência de capitalistas sem capital (ou com capital insuficiente). De fato, sem a existência de certos elementos que caracterizaram a política agrícola (como crédito subvencionado; benefícios seletivos a produtores, produtos e regiões; política de preços; política fundiária e política tecnológica entre outros), a modernização, tal como praticada nos anos 70, dificilmente teria sido concretizada.

3. A fórmula trinitária: uma interpretação da modernização agrícola

É possível compreender melhor as relações entre os agentes envolvidos no processo de modernização agrícola à luz da fórmula trinitária. à condição, entretanto, de conceber tal utilização como recurso a uma analogia, cujo objetivo é auxiliar a intepretação do processo que se deseja explicar. A fórmula desenvolvida por Marx não se restringe à análise do setor agrícola, mas ao conjunto das relações de produção capitalistas. Para os fins que aqui se propõe utilizá-la, faz-se necessário concebê-la diferentemente, por razões que desenvol-

veremos a seguir.

Para Marx, a economia política clássica liga o capital ao juro, a propriedade fundiária à renda da terra e o salário ao trabalho, como se cada uma destas fontes de rendimentos fosse a conseqüência natural da participação destes elementos (capital, propriedade fundiária e trabalho) no processo de produção capitalista, e não o resultado de um processo historicamente determinado.

> *"O que primeiro chama a atenção nesta fórmula é que ao lado do capital, isto é, ao lado desta forma de um elemento de produção que faz parte de um certo modo de produção, de uma estrutura historicamente definida do processo social de produção, que se conforma a uma forma social determinada e se manifesta nesta forma social, apareçam sem mais, de um lado a terra, de outro o trabalho; dois elementos do processo real de trabalho, comuns, quando considerados deste ponto de vista material, a todos os modos de produção, pois constituem os elementos materiais a todo processo de produção, sem que tenham nada a ver com a forma social deste processo" (Marx, 1977, livro III: 738).*

Para Marx, o que a fórmula deixa de mostrar é que juros, renda da terra e salário são, na verdade, parte do valor do produto e, portanto, parte do valor. Ele afirma o caráter absurdo da fórmula, explicitando a falta de lógica presente nas relações que ela estabelece. Como admitir, por exemplo, a composição terra-renda da terra?

> *"(...) Temos, em primeiro lugar, o valor de uso, a terra, que não possui nenhum valor, e o valor de troca, a renda; de tal forma que uma relação social concebida como um objeto é colocada em relação com a natureza. Trata-se de uma relação entre duas grandezas incomensuráveis" (Marx, 1977, livro III:740).*

O mesmo irracionalismo repete-se na relação capital-juro(3), embora esta última seja realmente uma fórmula do capital. Da forma, entretanto, como é apresentada pela economia política clássica, mascara toda mediação social, ou seja, precisamente a relação social que permite ao capital se valorizar:

> *"(...) Se se toma o capital como uma certa soma de valor autônomo, expressa em dinheiro, é evidentemente absurdo dizer que um valor representa maior valor do que o que vale. É precisamente na fórmula capital-juro que toda a mediação desaparece e que o capital é reduzido à sua expressão mais geral e portanto absurda e inexplicável por si mesma (...)" (Marx, 1977, livro III:740).*

---

(3) Aliás, afirma Marx a propósito da relação capital-juro, que ela deixa de evidenciar a relação capital-lucro, também parte da mais-valia produzida no processo de produção capitalista.

Finalmente, Marx explicita a irracionalidade presente na terceira composição, aquela que associa, como algo de natural e a-histórico, o trabalho ao salário, silenciando o fato de que é a força de trabalho e não o trabalho que cria o valor e origina a mais-valia.

> *"Poder-se-ia pensar que pelo menos a fórmula trabalho-salário exprime uma relação racional, mas esta é tão irracional quanto a fórmula terra-renda da terra. Sob o aspecto de criador de valor, exprimindo-se no valor das mercadorias, o trabalho nada tem a ver com a repartição deste valor entre categorias diferentes. Sob o aspecto especificamente social de trabalho assalariado, não é produtivo de valor. Já demonstramos que o salário ou preço do trabalho não é senão uma expressão irracional do preço da força de trabalho; e as condições sociais determinadas em que se vende esta força de trabalho não guardam a menor relação com o trabalho como agente geral de produção. (...) Quando tomamos o trabalho enquanto criador de valor, não o consideramos em sua forma concreta como condição de produção, mas em um aspecto social distinto daquele de trabalho assalariado" (Marx, 1977, livro III:744).*

Seguindo a argumentação de Marx, temos que o capital é uma relação social historicamente determinada. Entretanto, tal como apresentada pela economia política clássica, essa relação não é considerada e assim supõe-se como natural que ao capital corresponda o juro, à propriedade fundiária a renda da terra, e ao trabalho o salário.

A análise que Marx faz da fórmula trinitária objetiva, precisamente, o desvendamento desse caráter mistificador da teoria e a crítica às categorias analíticas por ela utilizadas, de tal forma que a construção teórica possa constituir-se em instrumento efetivo de abordagem do real. É nessa perspectiva que a fórmula trinitária pode ser útil: como uma estratégia de análise que, por meio de uma analogia, permite apreender as relações estabelecidas entre si pelos agentes mais diretamente envolvidos no processo de produção capitalista, no setor agrícola brasileiro, no processo de modernização.

Trata-se, como já foi mencionado, de uma analogia, pois utiliza-se o recurso à fórmula trinitária, reinterpretada, para descrever a prática efetiva dos agentes envolvidos no processo de modernização, os quais, enquanto personificação dos elementos que compõem a fórmula de Marx, seriam pensados diferentemente. Vejamos por que.

No Brasil, por razões históricas, o proprietário fundiário, sendo ao mesmo tempo o empresário agrícola, não realizaria a expressão econômica da propriedade fundiária, na sua forma de renda absoluta(4) (já a renda diferencial seria realizada, pois origina-se nas diferenças de fertilidade, produtividade e localiza-

(4) Ver Wanderley, Maria de Nazareth Baudel – "Capital e Propriedade Fundiária na Agricultura Brasileira". *In:* Araújo, Braz José de (coord.) *Reflexões sobre a Agricultura Brasileira* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

ção da terra). Esta forma, que reúne em um único agente do processo de produção o proprietário fundiário e o capitalista – considerado exceção na análise do capitalismo inglês feita por Max –, assume, no caso do capitalismo agrícola brasileiro, a característica de regra geral. Neste caso, este proprietário/empresário, não recebendo o correspondente à renda absoluta (suposta na sua condição de proprietário), teria assegurado pela sua condição de empresário o correspondente ao lucro (velado, segundo Marx, na fórmula trinitária, na composição capital-juro).

Assim, com relação à fórmula desenvolvida por Marx, a reinterpretação que ora se propõe teria como primeira composição os seguintes elementos: propriedade fundiária/capital – renda diferencial/lucro agrícola (em lugar da composição propriedade fundiária – renda da terra). É, assim, uma composição que contém uma dupla relação, personificada, entretanto, por um único agente. Esta composição deve ser melhor explicada. Afirmou-se, no início do artigo, que a realidade agrícola brasileira caracterizava a situação da existência de capitalistas sem capital. Como explicar estes agentes sem capital como estando na origem de um processo de modernização, que é, ao mesmo tempo, sinônimo de capitalização da agricultura?

Na análise aqui proposta, esta explicação dar-se-ia pela reintegração da segunda composição da fórmula trinitária. O elemento chave desta composição seria o Estado, o qual, por sua política agrícola, forneceu o capital (e as condições institucionais para sua utilização) requerido para a modernização. O Estado, pela sua condição de proprietário do capital (a maior parte dos recursos do crédito agrícola e dos demais benefícios da política agrícola é de origem estatal) seria o verdadeiro capitalista agrícola. Entretanto, por esta condição de capitalista, ele não demandaria o montante de lucro que seria correspondente a seu capital(5).

Enquanto detentor desse capital, que ele emprestou gratuitamente (ou quase), e enquanto responsável pela concretização da política de modernização agrícola, o Estado desempenhou um papel de intermediário. Sua intermediação realizou-se em duas direções distintas, visando, entretanto, um único objetivo: 1) Emprestando dinheiro a um custo zero, ou a um custo muito reduzido, o Estado propiciou ao empresário agrícola (proprietário fundiário) os meios de utilização desse dinheiro, de modo a transformá-lo em capital (resultando na intensificação do processo de produção na agricultura); 2) A capitalização da agricultura constitui-se em um componente da estratégia visando a retomada do crescimento industrial, atingido pela crise desde o fim do "milagre brasileiro".

Assim, em termos da fórmula trinitária, a reinterpretação proposta teria, ao invés da composição capital-juros (ou lucro), os seguintes termos: capital estatal-lucro, direcionado para o capital industrial por intermédio da agricultura, transformada em consumidora de produtos agroindustriais (diferentes tipos de insumos e implementos agrícolas).

---

(5) Em outras circunstâncias, quando o Estado assume a condição de empresário, ele se comporta como qualquer capitalista que exige o lucro correspondente ao seu capital.

Com relação à terceira composição da fórmula trinitária, ou seja, a que trata da relação trabalho-salário, propõe-se, para efeito da análise em desenvolvimento, substituí-la pela relação força de trabalho-salário/rendimentos. Como afirma Marx, a força de trabalho é criadora de valor, não se limitando, portanto, a forma exclusiva do trabalho assalariado. Esta terceira composição da fórmula, reinterpretada, parece adquada para caracterizar o fato de que o processo de modernização e capitalização da agricultura, embora intensificando e ampliando o processo de proletarização, não significou o desaparecimento do produtor familiar enquanto recurso, potencial ou real, de força de trabalho.

Quando se está em presença do trabalho assalariado é na esfera da produção que a mais-valia é produzida, mas é na esfera da circulação, pela compra e venda da força de trabalho, que ela é realizada. No caso do trabalho familiar, não proletarizado, é pela auto-exploração à qual o produtor e sua família se submetem que o sobretrabalho é produzido e é também na esfera de circulação que este sobretrabalho é apropriado por diferentes tipos de capital. No primeiro caso – presença do trabalho assalariado –, o resultado da venda da mercadoria-força de trabalho (para aquele que a vende) é o salário. No segundo caso – presença da produção baseada no trabalho familiar –, o resultado da venda da mercadoria, o produto agrícola, para aquele que a vende, é o preço do produtor(6).

Nos dois casos, esses resultados se traduzem (para cada um dos produtos diretos envolvidos no processo produtivo) em possibilidade de compra dos meios de subsistência, isto é, o consumo individual dos produtores – condição necessária à sua reprodução física – transforma-se em consumo produtivo para o capital – condição necessária à reprodução ampliada do processo social de produção. Em ambas as circunstâncias, a produção de valores de uso dá lugar à produção de valores de troca (mercadorias). Nos dois casos os produtores diretos subordinam-se ao capital na condição de força de trabalho.

Todavia, se esta caracterização (ainda esquemática) dos dois tipos de produtores é útil à compreensão e análise teórica do processo de produção ca-

---

(6) Para Marx, "dentro de seu processo de circulação onde o capital industrial funciona, seja como dinheiro, seja como mercadoria, seu ciclo se entrecruza com a circulação de mercadorias dos mais diferentes modos de produção, à condição que se trate de produção de mercadorias. Pouco importa que as mercadorias sejam produto de um sistema baseado na escravidão, ou no trabalho de camponeses (...) ou no regime comunal (...) ou na produção do Estado (...) ou de povos caçadores semi-selvagens, etc. é como mercadoria e dinheiro que elas enfrentam o dinheiro e as mercadorias representantes do capital industrial, que eles entram ao mesmo tempo no seu ciclo e no ciclo da mais-valia contida pelo capital-mercadoria quando esta última é investida como rendimentos; entram, portanto, nos dois ramos de circulação do capital-mercadoria. O caráter do processo de produção do qual se originam não tem nenhuma importância, é como mercadoria que funcionam no mercado e como tal entram no ciclo do capital industrial tanto quanto na circulação da mais-valia contida por ele. A característica do processo de circulação do capital industrial é, pois, o caráter universal das mercadorias, a existência do mercado como mercado mundial" (Marx, livro II, cap. IV:98).

pitalista na agricultura brasileira, ela é insuficiente para considerar que, ao nível da prática, essas duas formas sejam assimiladas a uma única e mesma categoria. O produtor familiar não é um assalariado disfarçado e sua perda de autonomia face ao capital é de natureza distinta da que atinge o assalariado. Embora o primeiro não controle, na maioria das situações, a seleção do que produzir, a destinação do seu produto ou ainda os procedimentos técnicos por ele utilizados, controla (mesmo que por vezes apenas formalmente) a lógica interna do processo produtivo e o processo imediato do trabalho. Na maioria dos casos não é expropriado dos meios de produção e, em alguns casos, a não-expropriação inclui também a propriedade da terra.

Assim reinterpretada, a fórmula trinitária pode ser um recurso útil para a análise das formas de inserção dos agentes aqui considerados, no processo de modernização da agricultura. Restariam algumas considerações ao nível de certas categorias teóricas abordadas.

Sob o aspecto teórico, é importante que se ressalte que Marx, embora tendo aberto a possibilidade de pensar o modo de produção capitalista a partir de relações outras que as de assalariamento, não a desenvolveu. Pelo contrário, em outras passagens de sua obra (capítulo inédito do Capital, 1971:38) afirma o caráter necessário do trabalho assalariado para a produção capitalista, visualizando outras formas de exploração enquanto características de uma fase de transição. Parece, no entanto, que hoje esse conceito de transição tem-se revelado insuficiente, dada a complexidade do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Daí a precariedade das análises fundadas no caráter residual da produção familiar, quando comparadas àquelas que acentuam o caráter contraditório, diversificado e desigual do desenvolvimento capitalista, sobretudo na agricultura, do qual a produção familiar seria uma manifestação. Nesse sentido, a existência de uma força de trabalho não-proletarizada seria concebida como um dos elementos constitutivos da própria estrutura de acumulação de capital; já a sua maior ou menor utilização, em um dado momento, poderia ser resultante de circunstâncias conjunturais.

Convém ressaltar ainda que este exercício reinterpretativo não visa reestabelecer a coerência das relações entre os termos que constituem a fórmula analisada por Marx. Assim, a relação propriedade fundiária/capital-renda diferencial/lucro agrícola ou ainda a relação capital estatal/lucro seriam, na perspectiva da argumentação de Marx, relações também irracionais, pois ainda estariam ligando grandezas incomensuráveis. Poder-se-ia admitir como hipótese de trabalho que a terceira relação, a que liga a força de trabalho ao salário ou aos rendimentos do produtor direto (por subentender que é a força de trabalho e não o trabalho que cria o valor), admitiria alguma racionalidade entre os termos. Entretanto, não é este o objetivo imediato desta análise, que visa, sobretudo, interpretar, à luz da fórmula desenvolvida por Marx, o processo de modernização da agricultura e a participação dos principais agentes nele envolvidos. Sobretudo porque o caráter dessa participação de modo algum aparece explicitado na formulação da política agrícola. Esta apresenta-se como um mecanismo de

atuação do Estado, geral e homogêneo, para o conjunto do setor. Na prática, entretanto, tal atuação produz como resultado o aprofundamento das contradições e desigualdades existentes, reforçando seu caráter seletivo, uma vez que atinge de forma diferenciada produtores efetivamente distintos. No caso específico da pequena produção familiar, sua condição real ou potencial de força de trabalho face ao capital não é desvendada como tal, pois aqueles que a integram são considerados como produtores autônomos, em suposta igualdade de condições com os demais beneficiários da política de modernização e da nova estratégia de acumulação do capital.

Finalmente, a política agrícola deixaria ainda de explicitar, em sua formulação, as vinculações íntimas estabelecidas entre esta estratégia e as transformações ocorridas, ou em curso, na agricultura brasileira.

BIBLIOGRAFIA

MARX, Karl. (1977). *Le Capital, critique de l'économie politique.* Paris: Ed. Sociales.

————. (1971). *El Capital* (livro I Capítulo VI, Inédito). Buenos Aires: Ed. Signos.

VERGOPOULOS, Kostas. (1977). "Capitalisme difforme (le cas de l'agriculture dans le capitalisme)". *In: La question paysanne et le capitalisme.* Paris: Ed. Anthropos.

WANDERLEY, Maria de N.B. (1979). "Capital e Propriedade Fundiária na Agricultura Brasileira". *In:* Araújo, Braz José de (coor.). *Reflexões sobre a Agricultura Brasileira.* Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

ABSTRACT

THE TRINITY FORMULA AND THE MODERNIZATION OF AGRICULTURE IN BRAZIL: AN INTERPRETATION

The aim of this article is to understand the ties between agriculture and capitalism established with new relations between agriculture and industry, as well as the forms of insertion of small agricultural production within those relations, signifyng the process of agricultural modernization itself. This comprehension is sought through the analysis of relations among the three agents of modernization: the State, the different types of capitalists and the labour force, including that constituted by family members, taking as its methodological instrument the Trinity Formula developped by Marx to analyse social classes in the capitalist mode of production.

RESUME

LA FORMULE TRINITAIRE ET LA MODERNIZATION DE L'AGRICULTURE AU BRESIL: UNE INTERPRETATION

Cet article vise à comprendre, d'un côté, les liens établis entre agriculture et capitalisme à partir des nouveaux repports agriculture/industrie et, de l'autre, les formes d'insertion de la petite production familiale dans ces rapports qui signifient, aussi, le processus même de modernization de l'agriculture. Dans ce but, l'analyse considère les rapports qu'établissent entre eux trois agents de la modernization agricole: l'Etat, les différents types de capitalistes et la force de travail, y compris celle constituée par le travail familial, prennant comme instrument méthodologique la Formule Trinitaire développée par Marx pour analyser les classes sociales dans le mode de production capitaliste.

TRANSFORMAÇÃO ECONÔMICA E HETEROGENEIDADE SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

Maria de A. Brandão'
*Fernando Pedrão**'

RESUMO

Este estudo comparativo desenvolve uma discussão teórico-metodológica sobre as condições concretas da mudança social, especificamente da mudança nas relações capital/trabalho. Privilegiando uma vertente regional que analisa hegemonias e periferias tanto internas quanto externas, examina a relação entre Estado e empresa, definindo o Estado como novo produto das relações de classes e ao mesmo tempo produtor de mudança. A síntese das mudanças na América Latina estaria no estabelecimento de bases para uma sociedade de massas e na extraordinária ampliação e burocratização do aparelho estatal, acompanhados de estruturas sociais nacionais emergentes.

1. A motivação prática da análise teórica

As intensas transformações sofridas pela quase totalidade dos países latino-americanos nos últimos 15 anos refletem-se em sua estruturação de classes e no modo como estas processam a mudança. Daí às transformações na forma como se produz a reflexão social, como ela se converte em interpretações na transmissão do conhecimento e de valores, é um passo. Em outras palavras, os modos da subordinação são, também, os modos como se reconhecem e se enfrentam as condições da subordinação. É a partir desse confronto que se desenvolve a reflexão crítica – no caso, o acesso a uma reflexão adulta sobre a contingência do social, capaz de organizar a ação como política. E a pedagogia, conceito totalizante da transmissão do conhecimento inquisitivo(1), torna-se um dos eixos das transformações que ocorrem no âmbito da realidade social.

---

* Livre-docente e professora de Sociologia da Universidade Federal da Bahia.

** Doutor e professor titular da Universidade Federal da Bahia.

(1) Referimo-nos aqui à concepção clássica exposta, por exemplo, por Werner Jaëger em *Paideia*, México, Fundo de Cultura e Economia.

O fato de que os segmentos de classes sociais se apropriam de modo diferenciado das informações pertinentes ao dinamismo da sociedade confere-lhes uma capacidade de avaliar, de chegar a ter uma visão de conjunto do processo nacional que, finalmente, é a capacidade social de crítica das implicações desse processo em termos de poder. Este passa a ser o ponto de apoio para a formação de posições sobre o modo como se pretende devolver à sociedade esse conhecimento, na forma de mecanismos de intervenção.

A política social, em suas diversas formas, expressa este fato. Nela refletem-se as posições dos segmentos líderes, na defesa daquilo que percebem como seus interesses diretos e na busca de resultados que correspondem à ideologia que incorporam. Assim, ajusta-se a relação com os centros hegemônicos mundiais e modificam-se as propostas de manejo social do conhecimento em seus aspectos de inovação e de controle.

Esse processo certamente é muito desigual entre os países latino-americanos, dadas as diferenças na estabilização de valores próprios, de exposição à influência externa e de amplitude dos segmentos hegemônicos nacionais. É uma observação, por exemplo, que indica diferenças muito mais complexas e maiores entre os países com maior escala de suas economias e os menores, devidas à maior vulnerabilidade dos segundos aos movimentos de transferência de tecnologia, à falta de escala para empreender trajetórias próprias de entrada às formas mais modernas de capital, com seus respectivos padrões organizacionais. No Brasil, como na Argentina, na Colômbia e no México a consolidação de núcleos hegemônicos nacionais, regionais e socialmente concentrados, que se prolongam nos segmentos sociais dinâmicos das demais regiões, é favorecida pela esmagadora concentração dos meios de comunicação. A questão se concretiza na interrelação entre esse processo hegemônico e a apropriação de conhecimento modernizante: de que modo, concretamente, o conhecimento dos movimentos de mudança leva a estratégias de apropriação de conhecimento; e como essas estratégias resultam em ampliações ou reduções das margens de poder de cada segmento social, em relação ao aparelho do Estado.

O avanço do núcleo hegemônico traduz-se em novas posições de classe, em nova distribuição social do poder, com reajustes nas posições dos grupos de classe média e em sua maior ou menor identificação com as posições dos grupos economicamente mais dinâmicos. Nos países de maior porte, temos uma consolidação diferenciada da classe média, com um traço fundamental, que é o fato de encontrar-se uma parte numerosa nas cidades médias, em comparação com a situação das regiões relativamente menos capitalizadas (por exemplo: Sudeste brasileiro, cidades do Banco do Paraná e Oeste mexicano). Tanto pelo que isso revela como perfil de urbanização, como pelo que indica de organização das regiões, é um aspecto que distingue claramente as perspectivas dessas regiões umas das outras, e mostra uma diferenciação qualitativa fundamental no comportamento das classes médias em suas relações com os grupos de baixa renda urbanos e rurais.

Tudo isso se reflete na formalização de novas posições de classe, no

relativo à transmissão do conhecimento, ao modo como ele é solicitado a preparar a força de trabalho para atender às necessidades dos segmentos dinâmicos da economia, e como isso se converte numa concepção de pedagogia, tornando-se um meio de controle e um modo de processar a identidade nacional em formação. De outro lado, a ideologia da pedagogia é paulatinamente modificada, à medida que incorpora os elementos ideológicos que animam as reivindicações dos diversos grupos de rendas médias e dos grupos de trabalhadores, por contraposição com a ideologia do núcleo dirigente de maiores níveis de renda.

Nem por isso a América Latina deixou de importar – e continua a fazê-lo – propostas educacionais de centros hegemônicos mundiais, primeiro da França e agora dos Estados Unidos, com muito pouca visão crítica das raízes históricas que as sustentam, por isso mesmo muitas vezes utilizando seus procedimentos e percepções como se eles fossem universais, desligados dos processos que deram lugar àquelas formalizações.

Entretanto, a internalização de uma visão socialmente crítica da pedagogia passa pela possibilidade de tratá-la como produto de um processo que resulta em formalizações, mas que modifica essas formalizações e que, por isso mesmo, deve ser apreciado por seu dinamismo e não em cada uma de suas formalizações. Internamente, a apropriação feita pelos grupos mais dinâmicos reflete sempre uma linha de tensão dada pelo confronto entre modernização e resistência de posições estabilizadas, assim como expressa a crescente diferenciação entre as percepções das camadas econômicas e das prioridades que eles põem em objetivos imediatos ou mediatos de renda.

São bem oportunas, por exemplo, as observações de Labini, destacando o maior peso das condições econômicas imediatas – principalmente de renda – como base constitutiva das condições atuais de classe, do que da situação genérica de capitalistas ou de assalariados. A possibilidade de uma revisão da percepção latino-americana passa por esses pontos, alimentando-se de informações relevantes na escala nacional e na de algumas regiões de cada país, na medida em que estas contenham elementos próprios de uma relação histórica concreta com os centros hegemônicos mundiais. Aí pode estar um aspecto fundamental a ser explorado numa discussão como a que nos interessa agora.

2. Condições e formas atuais da transformação social na América Latina

Transformações que aparecem muitas vezes sob a forma de movimentos de conjuntura podem, em outras ocasiões, revelar processos de maior profundidade estrutural. Mesmo sob o risco de incorrer no lugar comum de considerar que esta época é mais importante que outras, vale a pena ressaltar as interrelações entre as transformações que se visualizam a nível nacional, os movimentos à escala mundial e as repercussões locais. Paralelamente, é oportuno assinalar as correspondências entre os grandes movimentos na organização mundial da economia – na formação do capital e no modo de engajamento da popu-

lação no processo econômico – e os movimentos de reflexão, de crítica, de reordenamento das relações de classe e, finalmente, de concretização da análise social.

Em outras palavras, trata-se da apreensão crítica da relação entre a análise social e as condições concretas a que ela se refere e onde se apoia. A presunção é de que esses grandes movimentos do capitalismo na escala mundial levaram, de modo visível, desde a década de 70, a um reordenamento de posições entre países e, especialmente, a mudanças qualitativas nas relações entre os países mais capitalizados e entre esses e os países semi-industrializados. Tentamos agora nos ater a esses aspectos qualitativos das relações entre países e ao modo como eles se transferem ao meio latino-americano e se estruturam em diferentes problemáticas nacionais.

As transformações sociais certamente não podem ser reduzidas aos seus aspectos aparentes de modernização, nem ao seu processamento numa determinada malha de relações de classe. Pelo contrário, elas qualificam e eludem os fatos imediatos da modernização e atingem o processo que engendra as próprias relações de classe. O questionamento do social é nitidamente categórico. Procura-se resolver na leitura social questões extremamente práticas de economia, pelo que elas representam das relações de poder, mas também pelo que elas representam de componentes essenciais da identidade histórica do social. No momento em que se delineia uma crítica das identidades nacionais, através da contraposição de poderes entre o Estado nacional e as multinacionais, levantam-se também, em cada país, contradições internas, ou pelo menos pontos de tensão, que demonstram a heterogeneidade da realidade social em que assenta a unidade política.

Com isso, pretendemos valorizar a posição da categoria de totalidade na explicação do social concreto e compor o perfil de uma reflexão crítica que se dirija à auto-reflexão do social, no ponto em que, justamente por perceber os problemas de inteligibilidade do social e de validade da transmissão da consciência do social, esta se transforma numa pedagogia. Procuramos, além disso, trabalhar sobre os pontos mais diretamente identificados com a possibilidade de um pensamento reflexivo, assentado numa perspectiva do periférico, ou simplesmente diverso do hegemônico.

Um possível ponto de partida desta análise é a discussão acerca dos movimentos próprios que a maturidade do capital, em determinados países da América Latina, pode permitir na atualidade. É uma controvérsia que obviamente enfrenta as observações sobre o aumento da pressão internacionalmente exercida pelos centros hegemônicos mundiais. Trata-se, portanto, de um ponto de partida que se remete ao modo como se reproduzem nacionalmente os movimentos cíclicos intrínsecos ao processo de acumulação de capital. Uma aproximação que destaca a subordinação da acumulação em escala nacional a determinações da expansão e das restrições de mercado, mas que não necessariamente considera as limitações provindas das dimensões de mercado em cada país e mais especificamente, as limitações de mercado conseqüentes do

perfil e da dinâmica da distribuição da renda, da mobilidade social, da integração cultural e do acesso aos modos de consumo coletivo. Em outras palavras, é um argumento que falha em captar a complexidade das interrelações entre os elementos econômicos desse processo de acumulação e o específico das características estruturais de cada unidade nacional ou de cada unidade regional.

A crítica deste argumento é, mais uma vez, fundamental com referência à América Latina, independente do nível de profundidade histórica e do grau de heterogeneidade atual de suas estruturas sociais, pela forma como a acumulação de capital segue caminhos específicos, adequando-se às restrições externas e modificando os modos como utiliza os recursos nacionalmente disponíveis. Logo, ao reconhecer que a acumulação interna de capital é inseparável dos movimentos de escala mundial, é necessário passar a uma argumentação mais específica, mais adequada a refletir a conjungação dos elementos trazidos pelas transformações da economia com os elementos relativamente duradouros da formação social de cada país.

No caso do Brasil, por exemplo, um país saído da concentração bancária e de um novo patamar de articulação financeira ocorridos na década de 70, é um país em busca de um novo perfil de relações externas, nova inserção no mercado internacional, em parte combinando a expansão industrial com novas formas de subordinação da agricultura, em parte procurando novos vetores de crescimento no âmbito da indústria. A prova disso são as preferências outorgadas ao grupo das indústrias de alta tecnologia, o que se deu com a exigência de novos mercados, para o que a expansão do mercado interno, mesmo quando globalmente suficiente, tem sido qualitativamente inadequada em relação à expansão do mercado mundial. O país na década de 80 é um país em busca de uma reorganização do aparelho produtivo para viabilizar a reprodução do capital industrial. E para isso busca novas condições de trabalho, novos modos de socialização de seus custos de produção.

Também, é um país que enfrenta profundas diferenças na organização de classes, que se aprofundam à medida em que avança a incorporação de técnicas e se alargam as diferenças entre as condições de educação dos grupos inferiores de renda e os requisitos de força de trabalho e entre as regiões mais ricas e as mais pobres. Assim, se por um lado os impulsos da acumulação de capital permeiam toda a estruturação da economia, por outro lado encontram diferentes condições de ressonância nas diferentes estruturações do social. E encontram-se diferenças substantivas entre as condições sociais da capitalização dos estados mais industrializados e dos mais centrados na modernização da agropecuária.

No presente, tanto o Brasil como o México são países onde os movimentos de ampliação e proletarização dos grupos médios de renda e de expansão dos grupos de rendas mais baixas ocorrem em condições profundamente diferenciadas de urbanização e de inservação no circuito nacional de informações. As articulações entre os estamentos de rendas semelhantes são muito grandes num mesmo meio urbano – no Rio de Janeiro, São Paulo, cidade do

México –, mas são tênues quando se comparam diferentes meios urbanos. O específico de cada região é sintetizado de diferentes modos em cada uma das cidades principais e o aprofundamento da supremacia de uma região, como a paulista não impede que prossigam processos regionais cuja identidade se modifica, mas não se dilui no conjunto nacional.

Uma questão fundamental a colocar, entretanto, refere-se às bases que sustentam a continuidade do processo de hegemonia no âmbito nacional. É evidente que as regiões hegemônicas se nutrem de privilégios na relação externa, cuja expansão depende muito de sua função de intermediação de mercadorias do país em seu conjunto com o exterior; e que, por isso mesmo, depende muito do espaço que consegue na conomia mundial. Assim, do lado externo, a oligopolização da economia mundial constitui um freio à sua expansão, enquanto sua relação interna tende a mudar em função das condições globais dessa expansão e no que ela depende mais diretamente do desempenho das demais regiões.

A observação do ocorrido no Brasil desde fins da década de 70 ilustra esta análise, verificando-se que a contração da economia nacional se traduziu numa maior pressão concorrencial das regiões mais ricas frente às mais pobres, assim como numa pressão maior das empresas grandes em relação às pequenas. A luta para repassar as margens de inflação concretizou-se, afinal, em vantagens adicionais para aqueles setores com melhores condições monopolísticas e em mais intenso uso das alianças com o Estado para assegurar vantagens especiais. Em síntese, acentuaram-se as características de concentração na acumulação de capital e a economia tendeu a procurar sempre um equilíbrio baseado naquelas escalas de mercado em que se maximizava o lucro real em relação ao uso de capital de giro. E os esforços dispendidos pela equipe econômica da Nova República não são senão uma tentativa de proteger as margens de lucro estabelecidas no período inflacionário anterior.

3. O processamento social da mudança: heterogeneidade e unificação em escala nacional

Os processos de inclusão e de exclusão, de modernização e de arcaização de segmentos da sociedade não são isolados uns dos outros, seus resultados não são incorporados diretamente pelo tecido da organização social, senão que se influenciam uns aos outros, são filtrados pelas estruturações locais do social. Para ilustrar mais uma vez com o caso brasileiro, vemos que os fatos da modernização são engendrados no núcleo hegemônico nacional – concentrado no Sudeste do país – a partir de reações entre a correlação de forças ali instalada e a relação com os centros da hegemonia mundial. É um processo cujo desdobramento interno é diferenciado, já que os choques transmitidos por esta relação externa incidem sobre situações locais conseqüentes de diferentes trajetórias dos componentes regionais da formação social. Assim, a grande questão a examinar refere-se à forma como a sociedade brasileira em seu

conjunto processa as mudanças, qual nova composição de classes emerge da assimetria da formação social, qual novo perfil de heterogeneidade, quais novos elementos dão os traços de unidade ao conjunto nacional, ao nível das práticas e das ideologias de classe.

Esses movimentos ocorrem simultaneamente em diversas partes do país, e em cada uma delas são diferentes os pesos dos elementos de mudança e de conservação. Vemos também que os matizes locais do conservadorismo correspondem a diferentes sistemas de interesses e a diferentes horizontes de conhecimento do conjunto. Por exemplo, a correlação entre o aprofundamento do capital no centro hegemônico e sua expansão na periferia rural realiza-se de diferentes modos, como também mudam as interrelações entre as regiões periféricas do país. Mudam as condições concretas de mudança.

Assim, à medida que se percebe o significado da base material nas condições em que se realiza a mudança social, à medida que se percebe que as possibilidades de mudança mudam ao aprofundar-se o conhecimento do conjunto do processo social, torna-se mais importante que a análise social avance apoiada num referencial de análise da totalidade do processo. É necessário, portanto, examinar os nexos entre as mudanças básicas que ocorrem ao nível da economia – que podem ser tomadas agora como uma expressão do processo de acumulação de capital –, e seus resultados qualitativos, registrados ao nível das composições locais de classe.

Concretamente, surgem novos integrantes na composição de classes, mudam as características de outros, e outros simplesmente desaparecem. A renovação da expansão rural é conduzida por um incremento das atividades de produtores operando com critérios de empresa moderna, superpondo-se às formas tradicionais de organização, mas sem eliminá-las; e muitas vezes operando conjuntamente com elas. Vemos que a industrialização avança mediante um sistema de relações entre o setor público e o privado e entre indústrias e bancos, em que a canalização é feita em função de critérios gerais de política, que são formulados a partir dos ajustes de objetivos visualizados ao nível da composição nacional de forças e não do setor industrial em separado. Por sua vez, a urbanização é conduzida em função de expectativas de retorno do capital adscrito ao comércio e a outras formas de terciário, que nem sempre estão atreladas a perspectivas industriais locais.

Sem dúvida, há uma questão fundamental a ser colocada do ponto de vista social, acerca de como se realiza a formação do capital nos países periféricos, em particular na América Latina. O capital segue uma determinada trajetória, formada por uma combinação de perspectivas de lucro e de defesa de interesses de classe que opera, de modo concomitante, nas decisões das empresas e nas do Estado e que se evidencia na racionalidade que prevalece na condução de sua trajetória. Não podemos considerar que a acumulação se mova por uma única racionalidade empresarial, ou que a expressão *empresa* represente uma só forma de organização e um único conjunto de valores.

A empresa contém toda a diversidade conseqüente da modernização do

capital rural e do comercial, pela ascensão de empresas comerciais a escalas maiores de mercado, assim como contém a permanência de formas empresariais já em descompasso com as condições de funcionamento do mercado financeiro, com a própria mobilidade do poder econômico. No caso do Brasil, por exemplo, a formação de capital se faz mediante um conjunto heterogêneo de alianças no âmbito da relação empresa-Estado-empresa, em que o núcleo hegemônico está sob intensa pressão e renovação (por um ambiente de concorrência que prolifera apesar das condições oligopolísticas do mercado) e onde a renovação das empresas atinge os processos de institucionalização do poder que se gesta na economia.

A vertente regional é fundamental nesse processo. Os cortes regionais da economia brasileira correspondem a núcleos de poder político, já resultantes de prolongada interação entre o poder econômico rural e o Estado. A presença local do Estado tem muito de representação desta sedimentação local de poder, já que ela contém todos os elementos representativos das economias monoexportadoras, dos anteriores mercados regionais privilegiados, enfim, dos elementos que permitiram a sustentação de oligarquias regionais.

O gradual distanciamento do poder federal, na verdade, descreve a superação desse modelo econômico e político de composição regional e o aparecimento de uma lógica de Estado, que não é retroalimentada sobre determinações locais da política regional. O núcleo federal, consubstanciado na burocracia federal, ganha contornos próprios e se distancia das diversas formações regionais, verificando-se que a hegemonia se realiza pelo controle deste núcleo federal, ao tempo em que ele próprio também constitui um espaço alternativo de absorção dos intelectuais orgânicos das regiões subordinadas. Verificamos que ao tempo que diminui a pluralidade das influências externas – o país está mais monotonamente sintonizado com os Estados Unidos – também se intensifica a monotonização da linguagem interna, dos símbolos do núcleo hegemônico nacional. Na complexidade do entrecruzamento de regiões com o núcleo burocrático federal, vemos que ele vem a ser o principal ponto de ressonância da participação direta da esfera pública na relação Estado-empresa na operacionalização da expansão do capital.

Ao aprofundar-se sua presença na expansão do capital, o núcleo federal tem criado seus próprios meios, tornando-se empresa, reservando-se também de sua função tática de suprir a posição da empresa modernizante na formação de capital. A conseqüência é a bem conhecida celeuma da privatização, que finalmente não é mais que um novo capítulo da luta do capital monopolista no interior do Estado.

A expansão da participação da empresa altera o balanço de poder do lado das empresas. O Estado tem o poder de reservar-se privilégios que são necessários ao fortalecimento do núcleo federal e que não podem, por isso mesmo, deixar de ser instrumento na construção do poder centralizado. Este processo segue no Brasil uma trajetória ininterrupta desde 1930, tendo seus pontos altos no segundo governo Vargas, nos governos Kubistchek, Geisel e no

atual governo Sarney . As diferenças estão mais nos meios que nos fins. Alguns avançaram mediante reformas institucionais, outros avançam mais mediante o controle financeiro. E com o aperfeiçoamento do controle financeiro, o núcleo federal já pode abrir mão de verdadeiros espaços de monopólio na relação externa e nos setores em expansão na economia. A máquina federal já regula as massas de poupança da classe média e os usos desta poupança. De fato, ela se torna um agente principal na determinação da composição de classes e na composição da empresa.

Em vários países, o Estado detém alguns dos principais mecanismos de comando da hegemonia, já que controla praticamente a pesquisa tecnológica, manejando diretamente uma parte dela e gradualmente operacionalizando a universidade, para que ela supra o componente conceitual deste processo. Embora muito mais avançado no Brasil, já se delineia com clareza também no México, na Argentina e na Venezuela o complexo tecnológico e industrial comandado pela esfera pública, em que participam algumas empresas públicas em conjunto com algumas universidades e institutos especiais de pesquisa. E este complexo tem um significado especial na articulação da relação Estado-empresa, já que ele interfere pesadamente no financiamento dado às empresas para que tenham acesso garantido àquela capitalização tecnologicamente mais avançada.

Todo esse processo leva à definição de um novo perfil da unidade nacional, construído a partir da propagação dos impulsos de modernização-capitalização, em que o Estado objetivamente se torna um novo produto de relações de classe e ao mesmo tempo um produtor de mudança. A unidade é constantemente posta em dúvida pelas resistências antepostas ao aprofundamento do processo hegemônico. E aí se encontram os diversos componentes da relação entre capital e trabalho, em seus desdobramentos concretos de um a outro setor, de uma a outra região.

Assim, os atuais problemas de emprego que afetam a América Latina não podem ser reduzidos à correlação entre o número de pessoas efetivamente empregadas e os níveis médios de salários, ou entre o nível dos salários e as necessidades básicas de consumo, senão que a discussão dos problemas econômicos dos trabalhadores compreende o exame do dinamismo de sua posição na trajetória da formação da renda social. A classe dos trabalhadores compreende componentes heterogêneos que não participam de relações semelhantes com o capital, que têm diferentes condições de acesso a diferentes formas contratuais.

As diferenças entre as condições dos trabalhadores urbanos industriais e dos trabalhadores rurais são decisivas, mas também aumentam as diferenças entre as condições dos trabalhadores urbanos, refletidas em grande parte em suas condições de associação, de reciclagem profissional, de acesso a informações gerais de seu ambiente de residência que lhes permitam melhorar suas qualificações profissionais. A segmentação do mercado de trabalho estende-se as dificuldades para transitar entre empregos para trabalhadores semiqualifica-

dos, devidas ao modo olipololístico de funcionamento das empresas, que lhes dá a oportunidade de manejar reservadamente os postos de trabalho à sua disposição.

Com o aumento da pressão social por emprego, conseqüente do crescimento da população em idade de trabalhar, e os efeitos generalizados da substituição de técnicas na economia, acentua-se a segmentação do mercado de trabalho, verificando-se que o acesso aos melhores empregos torna-se cada vez mais limitado, em termos de regiões e de grupos sociais. Seja porque o número de empregos ligados a condições dinâmicas é proporcionalmente pequeno sobre o total de empregos criados, seja porque as empresas maiores e socialmente mais dinâmicas tendem a transferir custos para as empresas socialmente menos dinâmicas(2), estas condições de emprego ligadas à mobilidade social tendem a ficar socialmente mais restritas.

4. A reflexão crítica e sua apropriação de classe

Nas duas seções anteriores tentamos esboçar os principais traços de um processo em curso, de transformação das relações entre capital e trabalho, característico agora dos países periféricos industrializados, a partir de observações factuais em sua maioria relativas ao Brasil. Tais observações certamente teriam de ser enriquecidas com mais elementos indicativos de outros países latino-americanos para garantir a abrangência da análise, se bem que o risco de resvalar na generalização excessiva obrigue a cuidar muito do uso dessas informações. Entendemos que a "modernização" do último decênio atingiu de modo muito diferenciado os países latino-americanos, e que os mais industrializados dentre eles enfrentaram a situação ambígua de avançar em alguns aspectos de sua industrialização, ao tempo em que encararam dificuldades crescentes, resultantes de seu endividamento, ao procurar equilibrar sua balança comercial.

Essa discussão acirra-se com os resultados mais recentes do desempenho das economias nacionais nos últimos anos. O inquestionável fracasso da agricultura, durante a década de 70, pôs por terra a proposta de industrialização acelerada, baseada na expansão do mercado interno e mesmo em exportações privilegiadas, já que deixou os países à mercê de sua capacidade de endividamento como única alternativa para financiar a sustentação de sua taxa de crescimento. E a pressão interna da dívida levou a reiteradas políticas recessivas que bloquearam as pretensões dos governos latino-americanos de absorver as tensões sociais mediante um crescimento do emprego dado por elevadas taxas de crescimento. Esgotaram-se as fontes desse proposto crescimento rápido e

(2) Há inúmeros exemplos de empresas de alta tecnologia que subcontratam parte de suas atividades com outras empresas de menor nível tecnológico, sob a forma de prestação de serviços, na prática aproveitando diferenciais de salário e diferenciais de custos de operação, e ainda mantendo no mercado empresas tecnologicamente obsoletas, porém úteis à reprodução do capital das primeiras.

agravaram-se as pressões sociais.

Esse quadro não altera o fato fundamental de que as modificações nas relações entre capital e trabalho foram comandadas pelo amadurecimento do capital financeiro, que promoveu substituições entre formas de organização da produção agrícola, assim como promoveu os sistemas de venda a crédito e ainda a ampliação da lista de mercadorias industriais. O aprofundamento do capital financeiro vem junto com a concentração bancária e a reorganização das economias para exportar mais.

Há, portanto, elementos comuns aos diversos países que podem ser adicionalmente explorados, que animam a prosseguir com um estilo de análise que combina os fatos próprios das unidades nacionais em seu conjunto – compreendida a questão da hegemonia interna – com fatos regionais, entendido o regional como o âmbito genérico do local. Aí certamente introduzem-se diferenças entre eles e a profundidade histórica que sustenta a formação de suas regiões (não há como comparar a noção de região aplicada ao México e ao Peru com aquela aplicada à Venezuela e ao Brasil). Não cabe dúvida, por exemplo, que esta percepção de trajetórias históricas identificadas com a formação de regiões explica aspectos agora decisivos da realidade social boliviana e da peruana. Mas também não há como negar que a pressão experimentada por cada país tem sido sempre no sentido de uma homogeneização de seu perfil econômico, coincidente com a consolidação de um núcleo hegemônico interno modernizado.

Interessa-nos, portanto, examinar como esse processo econômico dá lugar a uma percepção objetiva da equivalência entre modificações na economia e nas relações de classe e como esta percepção é apropriada pelas classes e pelos segmentos de classes. Está claro que mudam as condições objetivas para perceber o processo em seu conjunto, na medida em que os movimentos de expansão do capital financeiro modificam as condições de inserção dos grupos sociais no processo de produção (por exemplo, o modo como produtores independentes, como alfaiates e sapateiros, e o modo como operários, como eletricistas e mecânicos, porque melhor treinados ou porque afetados por problemas cíclicos de emprego, são transformados em produtores independentes). A percepção destas interconexões entre as múltiplas formas da modernização certamente não é homogênea. Muda ao longo do tempo, de acordo com as experiências concretas de mobilidade dos trabalhadores(3).

A expansão dos meios de informação é o principal condutor dessa conversão das experiências de participação na economia em percepções dos pro-

(3) Aludimos aqui a um aspecto do significado social da mobilidade entre profissões e entre condições do exercício de atividades econômicas, que se observa tanto em profissionais liberais como em trabalhadores braçais. A mobilidade contribui para objetivar a condição de trabalhador no contexto da relação capital-trabalho e para fazer do mercado de trabalho um referencial fidedigno dos efeitos sociais das reorganizações do capital. A objetivação do mercado de trabalho faz-se mediante informações produzidas pela experiência diária que compõem os mecanismos de contratação de trabalhadores em cada região.

cessos sociais e em ulterior capacidade de crítica dos modos como se materializa a relação capital-trabalho. A televisão obviamente ocupa o primeiro lugar na informação sobre o meio onde se vive, mostrando a situação de cada grupo ou contraste com a dos demais. Junto com uma ideologia de consumo identificada com a linguagem e a aparência da classe média, ela transmite o referencial de uma unificação nacional que, por estar vazada nessa imagem de classe média urbana das grandes cidades, transmite valores gerados e alimentados pela classe média das principais cidades. A modernização converte-se em universalização da sociedade de consumo. A unificação nacional vem pela uniformização das formas de consumo, o conhecimento do processo social passa a ser abastecido principalmente por informação indireta. Constrói-se uma imagem do progresso que corresponde apenas a algumas formas de progresso. Nessas condições, o potencial crítico do conhecimento do social passa a estar identificado com as condições de informação mais do que com as condições de experiência direta. E conseqüentemente pesam mais as vantagens dadas pelo conhecimento das trajetórias das transformações sociais.

Neste ponto da análise reintroduz-se o argumento da diferenciação das posições de classe no processamento das mudanças e das informações, sendo que a emergência dos grupos médios de renda, principalmente nas regiões mais ricas, tem um peso crescente nos resultados dessa apropriação de informações, cujo exemplo mais avançado é mais uma vez o de São Paulo, embora o processo envolva crescentemente os sistemas metropolitanos de outras áreas da América Latina.

5. Institucionalização e pedagogia

Uma síntese das mudanças recentes na América Latina indica dois processos sócio-estruturais principais: o estabelecimento das bases para uma sociedade de massas e uma extraordinária ampliação e burocratização dos aparelhos do Estado. No entrecruzamento dos dois, emergem ponderáveis segmentos de classe média que, por sua vez, se articulam crescentemente ao nível nacional.

Esse quadro apresenta, entretanto, problemas significativos quanto à natureza das estruturas sociais nacionais emergentes. De um lado, intensas taxas de exploração da força de trabalho têm levado a uma séria heterogeneidade social e política, o que opera exatamente em oposição a certas características clássicas das sociedades de massa, em particular ao nível dos mercados políticos e culturais. De outro lado, a importância crítica do Estado na produção e reprodução das categorias intermediárias – seja pelo abrigo dentro do aparelho governamental, seja pela dependência do próprio processo de acumulação com referência às políticas públicas e aos investimentos estatais – representa a formação de "classes médias", por assim dizer, estamentais. O resultado desse processo é não só o forte viés "classista" que assumem as relações de classe e o campo social em geral, como a problemática decantação de padrões

de comportamento de classe, numa situação em que classe e poder caminham de maneira tão linear.

O exclusivismo sócio-cultural e político que acompanha o alargamento dessas sociedades de massa, o ineditismo de suas novas classes médias e a íntima relação Estado-capital, associando intensamente poder político e poder econômico, colocam em destaque a questão da institucionalização dos padrões de comportamento que viabilizem as relações interclasses, a articulação intraclasse de categorias que assumem uma vigência nacional e o próprio processo de alargamento da base produtiva desses países. De outro lado, como assinalado anteriormente, a heterogeneidade social tem sua contrapartida – crítica no estágio atual da economia mundial e dos quadros políticos nacionais – em agudos desníveis na circulação da informação e no acesso aos meios de processamento do conhecimento.

Não é por acaso que talvez a dimensão mais crítica da crise atual da América Latina esteja ao nível institucional e que a afirmação de padrões democráticos se apresente de modo tão inquietante. Nessa conjuntura, marcada pela problemática institucionalização de novos padrões de comportamento e pelos obstáculos sócio-estruturais à democratização da informação, atentar para a necessidade de desenvolver uma nova pedagogia, no sentido discutido por Jaëger, torna-se crucial. De 1950 até o presente, a matrícula escolar de nível médio cresceu de 10 a 50 por cento na América Latina e o acesso à universidade de 2-3 por cento a 12-15 por cento(4).

Em qualquer outro momento histórico, esse avanço, ainda que modesto em termos das aspirações sociais atuais, poderia ter implicado uma considerável transformação social, sobretudo ao lado da expansão das telecomunicações. Os sistemas educacionais, entretanto, não conseguiram escapar dos processos políticos mais conservadores e nada mais fizeram do que distribuir diferencialmente serviços e valores legitimadores das desigualdades sócio-culturais e políticas que vêm destruindo as bases das solidariedades tradicionais, sem serem substituídos ainda por qualquer coisa que inspire a confiança de superação do subdesenvolvimento e da crise institucional dos países da região. Daí porque um problema crucial neste momento é saber que elementos teóricos poderão traduzir a síntese das aspirações sociais, oportunidades históricas e condições materiais para a reconstrução dessas sociedades, constituindo as bases ideológicas de suas novas pedagogias.

---

(4) Cf. BANCO MUNDIAL. *World Development Report, 1985. Apud* Hirschman, Albert O. "The political economy of Latin American development: seven exercises in retrospection". XIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA), Boston, 23-25 de outubro, 1986.

ABSTRACT

ECONOMIC TRANSFORMATION AND SOCIAL HETEROGENEITY IN LATIN AMERICA

This comparative study develop a theoretical-methodological discussion on the concrete conditions for social change, specifically for change in the capital/work relationship. Priorizing a regional perspective which analyses internal as well as external hegemonies and peripheries, the author examines the relationship between the State and industry, defining the State as a new product of class relations and, at the same time, a producer of change. The synthesis of change in Latin America would be found in the establishment of bases for a mass society and the extraordinary expansion and bureaucratization of State apparatus, accompanied by emerging social natiional structures.

RESUME

TRANSFORMATION ECONOMIQUE ET HETEROGENEITE SOCIALE EN AMERIQUE LATINE

Cette étude comparative développe une discussion théorique-méthodologique sur les conditions concrètes du changement social, spécifiquement du changement dans les rapports capital/travail. Choisissant une perspective régionale qui analyse les hégémonies et périphéries tant internes qu'externes, les auteurs examinent les rapports entre Etat et entreprise, et définissent l'Etat comme nouveau produit des rapports de classes et en même temps producteur de changements. La synthèse du changement en Amérique Latine se trouverait dans l'établissement de bases pour une société de masse et dans l'extraordinaire expansion et bureaucratization de l'appareil d'Etat, accompagnés de structures sociales nationales émergentes.

LUTAS POPULARES NO GOVERNO JÂNIO QUADROS EM BRASÍLIA: O MOVIMENTO PRÓ-FIXAÇÃO E URBANIZAÇÃO DA CIDADE LIVRE

*Nair Heloisa Bicalho de Souza**

RESUMO

Numa fase caracterizada por retração econômica e incipiente iniciativa no plano social e político, diversos movimentos sociais eclodiram pautados em reivindicações concretas e circunscritos no campo da chamada "democracia populista". O enfoque da democracia populista, privilegiado para este estudo de caso, volta-se para a possibilidade de constituição de um canal de participação política, de expressão de demandas e de acesso ao Estado por parte das classes dominadas. O caso estudado configura uma situação concreta em que as contradições sociais vivenciadas pelos moradores da Cidade Livre criam condições para a organização e mobilização dos moradores, em prol de sua urbanização e fixação. O movimento ganha dimensão social e política à medida em que se confronta com os interesses do Estado e busca aliados capazes de mediar essa relação e respaldar suas reivindicações.

1. O Governo Jânio Quadros: anotações sobre a conjuntura

Identificado como um político não-ortodoxo, Jânio Quadros incorporou-se ao quadro populista como uma liderança com penetração junto às diferentes classes sociais, especialmente aos setores de menor poder aquisitivo. Independente no plano político, permanecia avesso à submissão ao esquema partidário, mantendo uma relação direta com as massas, a partir de um discurso de cunho fortemente moralizador. Na avaliação de Skidmore (1975:231-251), aceitou o apoio da UDN (União Democrática Nacional) à sua candidatura a presidente, permanecendo independente em relação às negociações partidárias. Adotando uma política de governo neoliberal, manteve uma proposta desenvolvimentista, oferecendo condições favoráveis ao capital estrangeiro e, a nível interno, propôs-se a combater a ineficiente máquina burocrática e a injustiça social.

No plano econômico, apresentou um programa anti-inflacionário – pautado em uma reforma do sistema cambial (corte aos subsídios das importações) – e alcançou certo sucesso na negociação da dívida externa. Preocupado com medidas de curto prazo (estabilização e renegociação da dívida), não chegou a

* Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília e pesquisadora do IPEA.

delinear propostas de planejamento a longo prazo, apesar das tentativas feitas pela Comissão Nacional de Planejamento e a elaboração preliminar de um Plano Qüinqüenal. Ao nível político, evitou comprometimentos com movimentos ou partidos, mesmo na situação de crise. No caso da aliança com a UDN, adotou medidas que não contavam com a aprovação do partido, o que gradativamente resultou em seu afastamento. Um exemplo concreto foi a adoção de uma política externa independente, incluindo a União Soviética, o que provocou polêmicas internas.

Quando renunciou, segundo Skidmore, diversos setores sociais demonstravam insatisfação com sua política de governo: os dirigentes sindicais e intelectuais de esquerda discordavam do custo social provocado pelo programa de estabilização; o setor industrial e o comércio preocupavam-se com a estagnação econômica; os políticos tradicionais adotavam uma atitude temerosa diante das investigações sobre a corrupção político-financeira. Para Ianni (1971), se a adoção de uma política externa independente teve o sentido de marcar posição contra o colonialismo, ao nível interno a incompatibilidade entre a política anti-inflacionária e a popularidade política do governo acabou por dificultar o ajustamento entre o desenvolvimento econômico e a estabilização financeira.

Em Brasília, o programa anti-inflacionário teve conseqüências danosas para a economia local. Centrada no dinamismo da indústria da construção, as atividades econômicas sofreram refluxo. Cabia ao setor público a iniciativa das principais obras em andamento na cidade, deixando à esfera privada uma parcela reduzida de participação (93 por cento e 7 por cento respectivamente)(1). O combate à inflação implicava a suspensão das verbas destinadas às edificações públicas, resultando na morosidade dos trabalhos ou mesmo na sua paralisação, fato provocador da dispensa de inúmeros trabalhadores e conseqüente retração do mercado de trabalho local.

O forte impacto social dessa medida mobilizou os dirigentes sindicais de Brasília no sentido de pressionar as autoridades federais, solicitando providências urgentes sobre o crescente desemprego. Nesse cenário, marcado pela retração econômica e incipiente iniciativa no plano social e político, diversos movimentos sociais eclodiram, pautados em reivindicações concretas e circunscritos no campo da chamada "democracia populista".

2. A democracia populista: um referencial da análise

A questão do populismo ainda se inscreve em um quadro polêmico. Heranças de fenômenos análogos ocorridos na Europa, as análises políticas mesclam posicionamentos e interpretações bastante dissonantes. No caso latino-americano, as abordagens de Germani, Torquato di Tella, Jorge Graciarena e

(1) Segundo "Gastos Públicos em Brasília", *Conjuntura Econômica*, ano XVI, nº 12, dezembro de 1962:69-72.

Henessy, tratadas por Ianni (1975), são contribuições significativas para dimensionar o fenômeno no continente.

Neste trabalho, deter-me-ei nas abordagens desenvolvidas por Weffort (1980) e Ianni, buscando o enquadramento da problemática em nível nacional. O primeiro define o populismo em dois planos: estilo de governo e política de massas. No primeiro caso refere-se à democratização do Estado e das relações político-sociais, resultando em um certo projeto de desenvolvimento nacional, permanecendo o Estado sensível às pressões populares. No segundo, atribui a política de massas a condução e manipulação das aspirações populares (plano ideológico) através das lideranças populistas, dos partidos políticos e do próprio aparelho de Estado.

Ianni centra sua análise na discussão modernização/democracia, na estrutura política latino-americana, no caráter policlassista do populismo, no aspecto bonapartista, na questão do nacionalismo, na presença do Estado oligárquico, no desenvolvimento de organizações operárias, dentre outros. Para ele, o populismo corresponde a um período de transformações expressivas nas sociedades latino-americanas, vinculando-se a um período caracterizado pela industrialização, expansão urbana, principalmente do terciário e modificações na esfera do Estado capitalista. Nesse âmbito, as funções específicas que assume estão vinculadas à articulação sindicato/Estado, sob forma burocrática (despolitização de suas atividades, não impedindo a incorporação da experiência política vivenciada pelas massas trabalhadoras); ao eixo principal em torno da relação Estado/Partido/Sindicato; à atuação do setor público como agente produtivo, etc.

As contradições geradas no âmbito da democracia populista referem-se, de um lado, à proposta de desenvolvimento econômico baseado na harmonia entre as classes sociais e na aliança de classes sob a direção da chamada burguesia nacional; de outro, no caso específico do governo João Goulart, em que o processo de politização da plataforma governamental – incorporando uma estratégia nacional-reformista – foi estabelecendo uma linha ideológica mais definida e dando margem à consolidação do antagonismo por parte dos setores mais conservadores.

Neste trabalho, o enfoque da democracia populista, privilegiado para a análise, volta-se para a possibilidade de constituição de um canal de participação política, de expressão de demandas e de acesso ao Estado por parte das classes dominadas. É a partir deste referencial que se configura um jogo de pressões onde os movimentos se colocam como interlocutores ou agentes políticos que, apesar da estratégia de subordinação aos interesses da burguesia nacional, encontram um terreno próprio de organização, manifestação e conquista de seus objetivos.

3. Movimentos sociais: um enquadramento necessário

A literatura sobre o assunto vem-se diversificando nos últimos anos, principalmente com a contribuição dos trabalhos sobre os chamados "novos movi-

mentos sociais". Inúmeras discussões estão em andamento e chega-se a falar em "crise" na teoria dos movimentos sociais (Mouçouçah, 1987). Isto se deve à presença de formas de manifestações feministas, pacifistas, étnicas, ecologistas, culturais, etc, que vêm exigindo uma revisão do enfoque teórico tradicional.

Para efeito desta pesquisa, o enquadramento do Movimento Pró-Fixação e Urbanização da Cidade Livre, objeto deste trabalho, responde às características básicas apontadas por Laclau (1986): identidade dos agentes, conflito tipificado e espaço político unificado, ou seja, torna-se passível de análise a partir de elementos vinculados às conceitualizações tradicionais de conflitos sociais.

Dentro desta perspectiva, enquadra-se a definição dada por Castells (1973) aos movimentos sociais: "um sistema de práticas resultantes da articulação de conjunturas de um sistema de agentes urbanos com outras práticas sociais, tal que seu desenvolvimento tende objetivamente para a transformação estrutural do sistema urbano ou para uma mudança substancial no equilíbrio de poder na luta de classes, quer dizer, no poder do Estado. Os movimentos sociais urbanos seriam um tipo específico de efeitos gerados por contradições sociais e sempre dão origem a um processo de mudança social na cidade. Eles sempre provocam, a partir do sistema político vigente, um contramovimento. Este contramovimento é uma resposta que poderá levar a um conflito real entre as partes envolvidas. Ele constitui uma reação, é uma intervenção do aparelho político (integração-repressão) visando à manutenção da ordem".

O caso em estudo parece responder a esta abordagem à medida em que emerge a partir de uma situação concreta em que as contradições sociais vivenciadas pelos moradores da Cidade Livre criam condições para a sua organização e mobilização em prol de sua urbanização e fixação. Um movimento que ganha dimensão social e política à medida em que se confronta com os interesses do Estado e busca aliados capazes de mediar esta relação e respaldar suas reivindicações.

4. Brasília: o resgate da memória social

Brasília, cidade planejada e implementada pelo Estado, carrega desde seu início um "estigma": se de um lado o planejamento resultou em funcionalidade, dando margem à caracterização de "cidade-máquina", provida de amplos espaços facilitadores da atuação do aparelho repressivo, a sua consolidação pelos regimes militares como um "oásis de tranqüilidade" marcou definitivamente seu vínculo com o aparelho de Estado.

Esta visão da cidade surge articulada à versão oficial de suas funções, onde todos os esforços são feitos para gravar uma imagem urbana com um laço profundo com o Estado. Construída no bojo da proposta destinada a garantir o processo de acumulação capitalista previsto pelo projeto desenvolvimentista, Brasília envolve certa ambigüidade: "por um lado, ela teria sido edificada como utopia que anteciparia um futuro mais igualitário para a sociedade brasileira e, por outro, ela se apresentaria hoje como cidade-capital bastante apropriada pa-

ra o funcionamento do Estado tecnocrático pelo seu relativo isolamento frente às grandes concentrações demográficas do país, pelo cinturão militar de proteção que a envolve, pela natureza de seu espaço urbano – que facilita a repressão aos movimentos contestatórios e a vigilância sobre o cotidiano dos indivíduos etc." (Vesentini, 1985)

Esta ambigüidade configura um sentido particular ao projeto de construção. De fato, a idéia dos seus idealizadores estava voltada para uma alternativa de vida urbana democrática e participativa, pensada com certo idealismo, porém um verdadeiro desafio para uma sociedade capitalista e conseqüentemente injusta e desigual. O próprio processo de desenvolvimento urbano da cidade gradativamente foi destruindo a utopia inicial, segregando as camadas populares nas cidades satélites e deixando a parte nobre do Plano Piloto com as camadas mais abastadas. A proposta igualitária tornou-se, na prática, uma ilusão, desfazendo a possiblidade de convivência das diferentes classes sociais no mesmo espaço urbano.

De outra parte, a instalação de um imenso aparelho burocrático na capital, identificando-a substancialmente pela sua função administrativa, se em um primeiro momento agradou aos dirigentes populistas, especialmente Kubitschek que passava a ter um contingente de cidadãos agradecidos com as propostas de emprego e fixação na nova capital, no segundo, "serviu como luva" para os objetivos dos governos autoritários desinteressados na participação de grandes massas capazes de pressionar o aparelho do Estado em prol de suas reivindicações. A implantação definitiva da cidade ocorreu por volta de 1968-1970, momento em que a conjuntura política, bastante afetada pelas ações de grupos de guerrilha urbana, acenava com a possibilidade de segurança e tranqüilidade para os representantes diplomáticos de países estrangeiros em uma nova capital bastante distante das ações armadas e com proteção policial mais eficaz (Vesentini, 1985:116).

Esta imagem de "reino da tecnocracia" que envolve Brasília foi acentuada exatamente no período autoritário, momento em que as decisões políticas eram tratadas como assunto essencialmente técnico, prescindindo de qualquer consulta à sociedade civil e restringindo as reais deliberações políticas ao pequeno grupo ocupante do Palácio do Planalto.

Esta é, em grande parte, a origem das referências à vida da cidade como pautada pelo "silêncio", "parasitismo", "ausência de participação" e "despolitização". Esta pesquisa (2) propõe-se a resgatar a memória das lutas concretas do período 1960-1964, em que o caso do Movimento Pró-Fixação e Urbanização do Núcleo Bandeirante ocupa um espaço significativo na história social de Brasília.

---

(2) Projeto entitulado "Memória da Organização e Mobilização dos Trabalhadores no Distrito Federal", coordenado pela autora juntamente com a socióloga Luciana Barros Jaccoud, com apoio da Fundação Pró-Memória e do CNPq.

5. O Movimento Pró-Urbanização e Fixação da Cidade Livre

Em 1957 a Cidade Livre era o ponto de referência dos que chegavam para participar da construção da nova capital. Dotada de uma infra-estrutura econômico-social básica (bancos, hotéis, lojas comerciais, escolas, igrejas), o núcleo urbano era também a área de apoio dos migrantes que se estabeleciam em barracos nas vizinhanças.

Sua criação tinha sido aceita na condição de "cidade provisória", onde não se pagavam impostos e cuja extinção estava prevista quando da inauguração de Brasília. Em 1960 ela contava com aproximadamente 50 mil habitantes na área urbana e a idéia de transferência tornava apreensivos seus moradores.

Em maio de 1960 Kubitschek faz uma proposta contendo os seguintes pontos: fixação de parte da cidade como zona esportiva, recreativa, hoteleira e de pequeno comércio; transferência de comerciantes (em torno de trezentos) para o Plano Piloto; transferência de moradores para Taguatinga e Sobradinho; concessão de lotes regularizados em Taguatinga em regime de comodato, por dois anos, a operários e "invasores". A Associação Comercial manifesta-se relativamente otimista com a receptividade de parte dos comerciantes. Por outro lado, cria-se a chamada Associação dos Habitantes Pioneiros do Núcleo Bandeirante, tendo como finalidade impedir violência e controlar o processo de transferência das chamadas "invasões" da área circunvizinha (Vila Mercedes, Vila Tenório, IAPI, Urubu, Querosene, etc). Na base da ação da nova entidade estava a intenção de pressionar as autoridades no sentido da urbanização da Cidade Livre.

No início de julho, a associação propõe um movimento de protesto contra as autoridades que ainda não haviam tomado quaisquer providências relacionadas ao processo de urbanização. Estava previsto o fechamento das lojas e uma manifestação em frente ao Congresso Nacional, mas a atuação do DOPS, impedindo a arregimentação dos moradores através de alto-falante, a ameaça de prisão das lideranças e a caracterização da ilegalidade do movimento, atribuindo-o a "agitadores", resultou no fracasso desta iniciativa de mobilização.

Pressionado pela insatisfação coletiva, Kubitschek responde de forma imediata: reafirma sua posição pela urbanização da Cidade Livre, garantindo sua continuidade por mais três anos, e dá início ao calçamento e asfaltamento. Entretanto, seu governo encerra-se sem dar solução definitiva à situação da Cidade Livre.

Jânio Quadros, durante a campanha eleitoral, em comício feito na Cidade Livre, havia feito a promessa de transformá-la em uma "nova Vila Maria", bairro onde o ex-presidente residiu em São Paulo. Empossado, manifestou-se contrário à sua fixação e encarregou o prefeito do Distrito Federal, Paulo de Tarso, de executar uma política de transferência dos comerciantes para a Asa Norte (bairro do Plano Piloto) e dos "invasores" para as cidades-satélites.

Apesar de certa receptividade por parte dos comerciantes, a maioria dos habitantes organizou-se em torno do chamado "Movimento Pró-Fixação e Ur-

banização da Cidade Livre", que passa a atuar como um canal institucionalizado de negociação em torno da manutenção desta área urbana.

Em fevereiro ocorre a denúncia do alto preço cobrado pela sub-prefeitura da Cidade Livre para emitir alvará de construção, além de um novo plano de policiamento para impedir invasões e construções de alvenaria, ocorrendo a destruição de cento e trinta barracos por ordem da prefeitura.

Em março, dirigentes sindicais sob a liderança do presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, apresentam um memorial reivindicando a fixação da Cidade Livre, a garantia de aquisição de lotes e a determinação de uma área definitiva para os "invasores". O prefeito responde com um plano para a Cidade Livre, em que estava incluída a transferência dos comerciantes para a Asa Norte, dos operários para o SRDES e dos "invasores" para as cidades-satélites, principalmente a do Gama.

Diante das medidas adotadas com apoio da prefeitura, os próprios comerciantes também elaboram um memorial denunciando a transferência dos bancos, a extinção de linhas de transporte interestadual, a proibição de construções, etc. e, ao mesmo tempo, reivindicam a entrega de lotes na Asa Norte com financiamento de 50 por cento pela Caixa Econômica Federal, a indenização dos prédios regularizados e o fim das medidas de estrangulamento da Cidade Livre.

Em junho, diversos comícios são realizados com apoio de parlamentares e o movimento toma corpo: organizam-se comissões internas (de política, propaganda, finanças, de donas de casa, estudantes e comerciantes), intensifica-se a articulação com os políticos, enviam-se ofícios aos líderes partidários e aos presidentes das Câmaras Municipais do país e vários projetos de lei são apresentados no Congresso propondo a fixação da Cidade Livre.(3)

A prefeitura do DF não se deixa intimidar pelas pressões dos parlamentares e mantém sua política de eliminação dos barracos da Cidade Livre, criando uma situação de tensão: os inquilinos deixavam de pagar aluguel, entregavam as chaves a Prefeitura do Distrito Federal – PDF e a demolição era imediata, levando os proprietários a recorrer à Justiça.

O MPFUNB intensifica suas articulações no Congresso, sensibilizando também os senadores para a causa da fixação, aproveitando o espaço político do Parlamento para denunciar as arbitrariedades cometidas pela PDF. O respaldo obtido nesta Casa foi de fundamental importância para garantir o resultado final do movimento.

A tensão entre inquilinos e proprietários recrudesce em julho, e o prefeito

(3) Projeto 807 do deputado Castro Costa, dispondo sobre o loteamento do futuro DF e concedendo prioridade para compra de lotes no Núcleo Bandeirante; Projeto 1.843 (deputado João Agripino) instituindo a cidade-satélite de Candangolândia, destinada a trabalhadores da construção civil; Projeto 1.890 (deputado Paulo de Tarso) criando a cidade-satélite Bernardo Sayão através da urbanização da Cidade Livre; e o Projeto 2.656 (deputado Anísio Rocha) disciplinando a demolição das residências dos trabalhadores.

assume a defesa das medidas adotadas para "descongestionar" a Cidade Livre, provocando a elaboração de um abaixo-assinado por parte dos moradores, solicitando o fim das demolições. Intensificam-se também as denúncias de retirada de bancos, abandono das ruas, desrespeito às decisões judiciais e retiradas dos ônibus particulares, e grupos de moradores passam a resistir às tentativas de destruição de barracos e lojas comerciais. Mobilizados pela causa, os habitantes da Cidade Livre ocupam o plenário da Câmara para pressionar os parlamentares na votação, em regime de urgência, dos projetos em tramitação propondo a fixação da Cidade Livre.(4)

Desconhecendo a movimentação dos moradores, Paulo de Tarso proíbe a construção de novos barracos, nega o emprego da intimidação e da violência, sofrendo fortes críticas por parte dos senadores. A "operação-mudança" que a prefeitura implementava encontra oposição não apenas por parte do MPFUNB, mas também do Sindicato de Trabalhadores da Construção Civil, que reage à remoção dos operários para a cidade-satélite do Gama, ainda sem condições de habitabilidade e distante do Plano Piloto, obrigando-os ao dispêndio com passagens urbanas.

Em agosto é aprovada por unanimidade a votação, em regime de urgência, dos projetos pró-fixação da Cidade Livre e os moradores comemoram com um imenso comício, contando com a participação de 12 parlamentares de diversos partidos (PSB, PTB, PSD e PSP). Aprovado o projeto substitutivo de autoria do deputado Maurício Jopert da Silva em duas comissões da Câmara, o desenlace da reivindicação parece bastante próximo. Continuam as pressões dos parlamentares em relação às ameaças de retirar o mercado, demolir a rodoviária e dois cinemas e à tentativa de reintegração de posse em massa.

A capacidade de manter a população da Cidade Livre mobilizada em relação ao projeto em tr^ itação de um lado e, de outro, o apoio parlamentar à causa popular resultam na aprovação da lei de fixação pelo Congresso e posterior sanção pelo presidente João Goulart, em 14 de dezembro de 1961.

Conclusões

A vitória do movimento pela fixação e urbanização da Cidade Livre foi alcançada devido à combinação de diversos fatores. Em primeiro lugar, a organização interna, através das comissões e de representantes de categorias de profissionais liberais, donas de casa, farmacêuticos, moradores do IAPI, moradores da 3ª, 4ª e 5ª avenidas, barbeiros, comerciantes de tecidos, hoteleiros, etc, foi o eixo central da luta, permitindo uma articulação entre os setores sociais mais representativos da comunidade.

Em torno dessa organização sólida os moradores conseguiram um alto nível de mobilização, através de reuniões com autoridades federais, como Jus-

(4) Com a inclusão dos projetos mencionados anteriormente, foram incluídos os de número 2370, de 1960, e 3023, de 1961.

celino Kubitschek e João Goulart, e locais, como o prefeito Israel Pinheiro e Paulo de Tarso, concentrações massivas em frente ao Congresso Nacional, acompanhamento direto dos parlamentares no plenário e comícios de sensibilização dos habitantes do DF em relação ao destino da Cidade Livre. O vínculo estreito com o Parlamento foi o elemento-chave para garantir um instituto legal que respaldasse o propósito da fixação e urbanização. Contando com o apoio dos deputados e senadores filiados ao PTB, PSB e PSD, o movimento fez do Congresso uma "caixa de ressonância" das suas reivindicações, ganhando aliados estratégicos para exercer a mediação com as autoridades públicas.

O reforço dado pelas entidades civis, como sindicatos, associações de moradores, representantes das diversas igrejas, etc. à estratégia desenvolvida permitiu uma aliança direta com a sociedade civil local, criando um ponto de apoio sólido para enfrentar as investidas da Prefeitura do DF. Isso foi somado à capacidade do movimento de mantê-la sob pressão através de denúncias das suas arbitrariedades, protestos e da reação espontânea às demolições por parte dos moradores.

Finalmente, a plataforma nacional-reformista de João Goulart afinava com propostas de cunho popular, tal como as deste movimento, permitindo um desfecho favorável aos moradores da Cidade Livre.

BIBLIOGRAFIA

CASTELLS, M. (1973). *La Question Urbaine.* Paris: Maspéro.

IANNI, Octávio. (1971). *A Formação do Estado Populista na América Latina.* Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

————. (1975). *Estado e Planejamento Econômico no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

LACLAU, E. (1986). "Os Novos Movimentos Sociais e a Pluralidade do Social". In *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* Nº 2, Vol. 1, outubro de 1986:41-47.

MOUÇOUÇAH, Paulo S. C. (1987). "Movimentos Sociais e Transição Democrática". Projeto de dissertação de mestrado. USP.

SKIDMORE, Thomas. (1975). *Brasil: de Getúlio a Castelo.* Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

VESENTINI, José W. (1985). "Construção do Espaço e Dominação – Considerações sobre Brasília". In *Teoria Política,* Nº 7, Ano 2. São Paulo: Ed. Brasil Debates Ltda.

WEFFORT, Francisco C. (1978). *O Populismo na Política Brasileira.* Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

ABSTRACT

POPULAR FIGHTS DURING THE JÂNIO QUADROS GOVERNMENT: THE MOVEMENT FOR FIXATION AND URBANIZATION OF "CIDADE LIVRE"

In a period characterized by economic retraction and incipient initiative on social and political levels, several social movements emerged with concrete re-

vindications and circumscribed in the field of what is called "populist democracy". The perspective of analysis priviledged for this case study is directed toward the possibility of the constitution of a channel for political participation, expression of demands and access to the State by the dominated classes. This case constitutes a concrete situation in which social contradictions experienced by the inhabitants of *Cidade Livre* (Free City) created the conditions for the population's organization and mobilization in view of its settlement and urbanization. This movement achieves social and political dimension as it confronts the State's interests and seeks allies which can mediate this relationship and back up their revindications.

RESUME

LUTES POPULAIRES PENDANT LE GOUVERNEMENT JÂNIO QUADROS: LE MOUVEMENT PRO-FIXATION ET URBANIZATION DE "CIDADE LIVRE"

Dans cette période charactérisée par la rétraction économique et initiatives incipientes au plan socio-politique, divers mouvements sociaux surgissent avec des revendications concrètes et circonscrits dans le champ de la "démocratie populiste". La perspective choisie pour cette étude de cas se dirige à la possibilité de constitution d'un canal de participation politique, expression de demandes et accès à l'Etat de la part des classes dominées. Le cas étudié constitue une situation concrète où les contradictions vécues par les habitants de *Cidade Livre* (Cité Libre) ont crée les conditions pour l'organization et la mobilization de la population en vue de sa fixation et urbanization. Le mouvement gagne une dimension sociale et politique en cherchant des alliés capables de médier ce rapport et renforcer ses revendications.

ATIVIDADE CIENTÍFICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A IDEOLOGIA DA AUTONOMIA DA CIÊNCIA

*Francisco L. C. Teixeira**

RESUMO

Este artigo procura estimular a discussão sobre a atividade científica, identificando as origens da idéia de autonomia da ciência, confrontando-a com as postulações em favor de um controle social da ciência ou da necessidade de uma ciência vinculada a princípios morais e éticos. Desenvolvendo uma análise dos principais textos da Sociologia da Ciência, o autor levanta seus aspectos ideológicos, procurando mostrar a relevância do debate no Brasil atual e a necessidade de uma legitimação participativa da atividade científica na sociedade brasileira.

O objetivo é discutir algumas idéias a respeito do relacionamento entre a atividade científica e participação social. Mais especificamente, este artigo procura identificar as origens da idéia de autonomia da ciência e confrontá-la com as postulações em favor de um controle social da ciência ou da necessidade de uma ciência vinculada a princípios morais e éticos. Procura, também, vincular este debate à discussão sobre o papel da ciência na organização da sociedade brasileira.

Entre nós, a questão da participação social versus autonomia da ciência tem sido, na maioria das vezes, abordada através da pergunta: a ciência deve ou não ser planejada? Apresentada nestes termos, a idéia de participação social provoca fortes reações, principalmente por parte de eméritos cientistas naturais. O argumeto contrário ao planejamento científico é, geralmente, baseado nos pressupostos do químico e filósofo Michael Polanyi (1968), para quem "as investigações ciencas, por serem iniciativas independentes e autocoordenadas, asseguram a organização mais eficiente possível do progresso da ciência" (p. 2). Dessa forma, segundo Polanyi, os próprios cientistas devem decidir o montante de dinheiro que a sociedade deve gastar em ciência, de acordo com critérios puramente científicos. Uma suposta mão invisível da ciência – que funcionaria de forma semelhante à mão invisível do mercado – constitui-se, então, no infalível guia a orientar a pesquisa para aquelas áreas onde a sua contribuição seria mais útil, científica e socialmente.

* Coordenador do Núcleo de Política e Administração da Ciência e Tecnologia (NACIT) – ISP/UFBA e professor do Mestrado em Administração Pública da Universidade Federal da Bahia.

Esta concepção da ciência – que implica encará-la como uma atividade neutra e autônoma – parece prevalecer entre os pesquisadores brasileiros, a julgar por pesquisas recentemente realizadas, tanto com a comunidade acadêmica como entre pesquisadores de centros de pesquisa não-acadêmicos. De acordo com Bastos (1987 e 1987a), os resultados de suas pesquisas "indicam um alto nível de aceitação da idéia de autonomia da ciência, da sua independência em relação ao contexto social, o que conflita com a evidente injunção de forças sócio-políticas na produção tecnológica e na ciência aplicada" (p. 1).

Um dos principais argumentos daqueles que rejeitam a intervenção leiga no desenvolvimento científico refere-se à inadequação dos instrumentos tradicionais de planejamento para lidar com uma atividade que suas especificidades tornam improdutiva se tratada por ótica utilitária e imediatista. De acordo com Franken (1978), por exemplo, não é possível cobrar da ciência a sua contribuição para a solução de problemas concretos e imediatos da sociedade. Para ele, não se pode ignorar o fator "de que quanto mais diferenciado e complexo for o campo de atividade que de alguma maneira procura conectar a esfera do conhecimento com a da produção material, mais difícil fica uma resposta clara e objetiva, quanto à função da produção de conhecimentos originais, cuja apropriação pode ser mútipla e mediatizada por instituições e interesses divergentes e até conflitivos" (p. 51).

Em outras palavras, a ciência seria responsável pela produção de certos instrumentos de intervenção na natureza e na sociedade. O uso destes instrumentos seria uma atribuição dos políticos e das instituições. Esta visão da atividade científica – que Snow (1985) chama de 'doutrina da neutralidade ética da ciência' – encontra respaldo nos trabalhos desenvolvidos no campo da Sociologia da Ciência por Robert Merton.

Nesse trabalho discutem-se, preliminarmente, as idéias de Merton, tendo em vista identificar os interesses subjacentes à postulação da autonomia científica. Em seguida, os problemas decorrentes das tentativas de intervenção do poder político na atividade científica serão examinados, com o objetivo de situar este debate no atual momento em nosso país.

1. Merton e os Imperativos Institucionais da Ciência

Em 1942, movido pelo que ele considerava uma rebelião anti-intelectual contra a ciência, Merton se propôs a "classificar e reafirmar o *ethos* da ciência moderna" (p. 36). Em consonância com a tradição funcionalista americana, ele definia que o *ethos* da ciência é "esse complexo de valores e normas efetivamente tonalizado, que considera como constituindo uma obrigação moral para o cientista" (p. 42). Esses valores e normas, quando legitimados pela prática institucional, constituiriam o que Merton denomina "Os Imperativos Institucionais da Ciência". Nas suas palavras "esses imperativos, transmitidos pelo preceito e pelo exemplo e reforçados por sanções, são assimilados em graus variáveis pelo cientista, formando assim sua consciência científica ou, se preferimos usar

a palavra moderna, seu superego" (p. 39).

Dessa forma, o conhecimento científico só deveria ser válido e confiável se gerado quando essas, e não outras normas, fossem obedecidas na prática da pesquisa.

As normas que formam os imperativos institucionais da ciência são, de acordo com Merton: *universalismo, comunismo, desinteresse e ceticismo organizado.* Posteriormente, Merton e seus seguidores adicionaram as noções de *originalidade e individualismo* ao conjunto de normas. Entende-se por *universalismo* que qualquer reivindicação de conhecimento deve ser avaliada independentemente dos atributos pessoais ou sociais do cientista e não deve levar em conta considerações de raça, nacionalidade, religião ou classe social. *Comunismo* significa que as descobertas são propriedade comum da comunidade científica, pois são produto da colaboração social. *Desinteresse* quer dizer que o cientista não deve pesquisar exclusivamente para enaltecer sua reputação profissional, aumentar seu prestígio social ou renda. Por *ceticismo organizado* entende-se que não se deve aceitar qualquer afirmação de conhecimento até que "os fatos estejam à mão" e sejam submetidos a um exame imparcial, de acordo com "critérios empíricos e lógicos". *Originalidade* significa que o cientista deve agir e pensar sem imitar o pensamento de outrem. *Individualismo* quer dizer que, ao cientista, deve ser dada a liberdade para a escolha de seus próprios problemas e técnicas de pesquisa, bem como de avaliar seus resultados sem interferência de autoridades ou leigos.

Seriam, realmente, estas as normas que os cientistas teriam de obedecer no curso de sua atividade profissional? Seriam estas normas a melhor configuração da instituição científica, cuja meta fosse, simplesmente, "ampliar os conhecimentos certificados"? Seria a postura da "neutralidade ética da ciência" a mais adequada? Será que a eterna busca da "verdade científica" não comporta julgamentos sociais e éticos? Estas questões são dirigidas por críticos das mais diversas procedências não só aos imperativos institucionais de Merton, mas à própria racionalidade científica como idéia dominante na sociedade ocidental.

Marcuse (1964), por exemplo, na sua crítica radical à sociedade capitalista, enfatiza o papel político da racionalidade nessa sociedade. Para ele, no capitalismo a dominação da natureza, proporcionada pelo conhecimento científico transformado em tecnologia, está intimamente ligada à dominação do homem. Essa dupla dominação, proporcionada pela racionalização da vida social e dos instrumentos de controle das forças naturais, encontra na ciência moderna a sua base legitimadora. Por sua vez, na própria concepção do método científico – que separa o sujeito de estudo do objeto a ser estudado – estaria a origem do papel da ciência como legitimadora do poder político dominante.

Nessa mesma linha, Habermas (1971) tenta desmistificar o que ele identifica como a ideologia contida no princípio que postula a prática da "ciência pela ciência". Para ele, o fato de que, desde a sua origem, na época do Renascimento, a ciência tinha como pressuposto o controle técnico da natureza, revela

o sentido utilitarista do conhecimento produzido por esta prática social. Para Habermas, essa caracerística foi sendo fortalecida no processo de desenvolvimento científico a ponto de a ciência hoje constituir-se na principal "força produtiva" no mundo capitalista. Contudo, é importante assinalar que, na sua concepção, se por um lado a racionalidade científica e tecnológica possibilita a legitimação das relações de produção vigentes, por outro lado, permite a superação de determinados arcabouços institucionais, através do próprio avanço das forças produtivas.

Estas contestações ao papel da ciência no mundo moderno são importantes no contexto do presente trabalho, porque tentam demonstrar que a ciência, na sua própria origem, não pode ser considerada *neutra.* Acontece que a idéia da neutralidade científica, como fica claro no trabalho de Ziman (1982), é usada como pressuposto em todo o sistema de normas construído por Merton. Entretanto, como destaca Bartholo (1986), esta idéia é cada vez mais questiionada. Para ele, nenhum conhecimento científico é absolutamente isento de precondições. No caso da ciência moderna, "... uma precondição básica é a de que o produto do trabalho científico seja algo importante, ou seja, *algo valioso de ser conhecido...* Para Max Weber existem sempre diversos 'Deuses', a serviço dos quais a prática científica pode ser desenvolvida. É em função de qual 'Deus' é seguido que se fixam as respostas sobre o que é bom ser conhecido, determinando-se assim o conteúdo da ciência" (p. 128).

Deixando de lado, por hora, estas críticas – dirigidas à própria essência da produção científica –, pode-se concentrar em alguns trabalhos que procuram investigar como a ciência é concretamente produzida. A primeira observação que surge dos trabalhos de vários historiadores e sociólogos da ciência é que, freqüentemente, os cientistas se desviam do conjunto de normas proposto por Merton. No seu famoso trabalho sobre a natureza das revoluções científicas, Thomas Kuhn (1962), por exemplo, *implicitamente* assume que o trabalho científico, pelo menos durante uma boa parte da sua rotina, obedece a um conjunto de normas diametralmente oposto. Kuhn divide o desenvolvimento científico em duas etapas que se repetem no decorrer da história. A primeira delas seria a fase das mudanças nos paradigmas científicos, quando a "pesquisa extraordinária" é realizada. Durante esse período, o comportamento crítico e filosófico constitui a norma, pois os cientistas estão preocupados em escolher entre paradigmas concorrentes.

Contudo, a partir das evidências sobre a evolução da prática científica apresentadas por Kuhn, pode-se inferir que, durante os períodos de "ciência normal", são utilizadas normas rígidas de auto-controle pela comunidade científica é evitar que novas descobertas se desviem do paradigma dominante. Nesta segunda etapa, os cientistas nunca colocam em teste as teorias com as quais eles trabalham, revelando um compromisso *dogmático* com os seus paradigmas.

Como foi observado por Mulkay (1972), a *obediência intelectual* dos cientistas aos seus paradigmas e, portanto, ao seu grupo de referência, é mantida

através de instrumentos utilizados na própria prática científica: a educação dos cientistas, as relações de autoridade dentro dos grupos de pesquisa e, principalmente, através do sistema de recompensas da comunidade acadêmica, que é baseado na troca de informações por meio de publicações.

A resposta de Merton e seus seguidores a esse problema baseia-se no conceito de 'contranormas', também desenvolvido pela tradição funcionalista. O argumento apresentado é o de que as instituições sociais são construídas em torno de pares conflitantes de normas. A ciência não seria uma exceção a esta regra. Dessa forma, a atividade científica não seria governada por um único conjunto de normas. O funcionamento e a dinâmica da ciência seriam melhor interpretados como resultado da complexa interação do conjunto de normas originalmente identificado por Merton e um outro conjunto oposto e divergente de normas (as contranormas). Ambos os conjuntos seriam usados pelos cientistas para descrever as suas ações e as de seus colegas e julgar o comportamento 'correto' dentro da comunidade. Por exemplo, de acordo com a evidência apresentada por Mitrof (1974), universalismo seria contrastado por paticularismo, comunismo por solitarismo e assim por diante. Para os adeptos dessa interpretação, a própria identificação de normas opostas (ou contranormas) prova a existência e funcionamento das normas originais.

Contudo, existem sérias dúvidas se esse conjunto conflitante de normas e de contra-normas, ou a sua interação pode constituir os "Imperativos Institucionais da Ciência". Ora, um determinado sistema de normas pode ser considerado como institucionalizado quando ele está ligado ao sistema de recompensas usado pela instituição em tela. De fato, um dos pressupostos da própria análise funcionalista é que a principal motivação para que um grupo social se atenha a um conjunto normativo é a certeza de que ele será recompensado de acordo com sua obediência à estas normas. Entretanto, mesmo um exame superficial da literatura sobre a alocação de recompensas profissionais e a dinâmica do controle social em ciência, não autoriza ninguém a afirmar que a distribuição de tais recompensas é condicionada pela obediência dos cientistas a certas normas ou contra-normas.

De fato, todos sabemos que a principal forma de avaliação do trabalho científico se dá através da publicação de resultados em revistas profissionais especializadas. O cientista é avaliado pela *qualidade* das informações que divulga em artigos científicos, cujas regras de apresentação e publicação são bastante rígidas. Por sua vez, a qualidade das informações é avaliada em função da sua utilidade para outros trabalhos científicos. Embora seja um critério extremamente subjetivo, o número de citações é, normalmente, usado como uma forma de quantificar a presumida utilidade das informações e, por conseguinte, a qualidade do trabalho científico. Este critério, inclusive, é utilizado para a construção de indicadores de desenvolvimento científico que são aproveitados como medida de aferição do estágio de desenvolvimento da ciência em diferentes países (Velho, 1985). Portanto, obediência a sistemas de normas e contranormas não parece ser relevante para o processo institucional de distri-

buição de recompensas. O que realmente vale é a qualidade da informação publicada, avaliada em termos da utilidade que possa ter para o trabalho dos pares.

Se o sistema de normas não corresponde à realidade institucional da atividade científica, por que os pesquisadores continuam a "vender" uma imagem da ciência respaldada por essas normas?

Em primeiro lugar, devemos nos lembrar que os sistemas de normas e contranormas foram constituídos com base em formulações verbais de eméritos cientistas para descrever suas atividades. E, conforme sugerido por Mulkay (1978), a escolha de determinadas formulações verbais – que se traduzem em grupos de normas ou contranormas – é guiada por certos interesses sociais da comunidade científica, que encontram respaldo nessa mesma comunidade.

De acordo com este enfoque, o conjunto de normas proposto por Merton seria apenas a verbalização de uma imagem da ciência que melhor se adequa ao objetivo da comunidade de se profissionalizar com o máximo de autonomia. O conhecimento científico, segundo eles, tem um valor prático intrínseco que deve ser reconhecido por toda a sociedade. Contudo, só seria possível produzir conhecimento válido caso fossem obedecidos certos valores sociais – tais como individualismo, imparcialidade, ceticismo, etc. Estes valores só podem ser mantidos se a comunidade científica não sofrer qualquer interferência externa em seu trabalho. Este raciocínio leva-nos a concluir que os leigos não devem participar de decisões sobre o desenvolvimento da ciência. Em outras palavras, a ciência não pode nem deve ser planejada.

Esta idealização da autonomia científica é usada freqüentemente para justificar: 1) que a sociedade deve financiar, mas não controlar a ciência; 2) que todos os cientistas devem ter completa independência na escolha e na execução de suas pesquisas; 3) que a ciência é uma atividade ímpar, incomparável a qualquer outra atividade humana; 4) que o sistema interno de valores (normas) da ciência garante um padrão ético acima de qualquer suspeita; 5) que os próprios cientistas são "cidadãos acima de qualquer suspeita". Em vista dos argumentos acima apresentados, pergunta-se: é possível sustentar esta ideologia, recorrendo a um conjunto de normas que não passam de meras verbalizações de certos preceitos sociais?

O caráter ideológico do discurso da autonomia revela-se, ainda mais claramente, quando percebemos que ele foi desenvolvido em determinado contexto político. De acordo com Tobey (1971), a idéia da autonomia floresceu principalmente após a Primeira Guerra Mundial, quando a ciência havia prestado uma inestimável ajuda ao esforço militar durante o conflito.

Terminada a guerra, os cientistas americanos lutavam para convencer os políticos e a sociedade em geral de que o apoio financeiro à ciência era obrigação do governo. Mas esse mesmo governo não deveria orientar nem avaliar os resultados. De acordo com Tobey, para que isso acontecesse, os cientistas chegaram à conclusão de que seria necessário propagar a idéia de que os valores científicos correspondem aos valores da própria sociedade. Com este obje-

tivo, eles conduziram uma campanha de popularização da ciência, cujo lema principal era: "a democracia americana é a versão política do método científico".

2. A atualidade do debate

As questões levantadas até aqui conduzem a reflexões sobre o relacionamento entre a ciência e o poder ou entre a ciência e a política. Ao discutir o que ele chama de "elemento político na ciência", Salomon (1986) afirma que a idéia de que a busca do conhecimento está vinculada ao exercício do poder é tão velha quanto o próprio pensamento político. Para ele, desde o tempo de Platão os filósofos prestam seus serviços ao poder, geralmente como conselheiros do príncipe. Essa vinculação do conhecimento ao poder torna-se mais explícita após a revolução científica, quando a ciência passa a ter como objetivo principal a utilização prática de formulações matemáticas que tentam representar os fenômenos naturais. Nas palavras de Salomon: "O elemento político na ciência foi construído dentro das suas fundações intelectuais; seu caráter experimental pressupõe instrumentos, lugares especiais, recursos financeiros e, portanto, a proteção do príncipe, que proverá estas coisas mais facilmente porque a ciência promete entregar resultados úteis" (p. 103).

Nos dias de hoje é cada vez mais evidente que a ciência está ligada às necessidades estratégicas do Estado. Por exemplo, o montante de recursos mobilizados pelo orçamento de pesquisa do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, permite identificá-lo como uma das principais fontes de influência sobre os destinos da ciência na atualidade. A "revolução microeletrônica", para muitos, só se tornou realidade devido aos financiamentos do Pentágono. Esses financiamentos não se limitam à ciência "aplicada" e à pesquisa tecnológica desenvolvida por laboratórios privados e governamentais, mas podem ser encontrados nos mais insuspeitos laboratórios de universidades americanas.

Desse ponto de vista a proposição da existência de um "controle social" da ciência não significa a criação de mais um instrumento de intervenção do Estado. Essa intervenção já existe e é exercida com bastante propriedade em qualquer país onde a prática científica possui algum significado. O controle social, ao contrário, diz respeito exatamente àquelas instâncias nas quais as "necessidades estratégicas" do Estado estão divorciadas das necessidades livremente definidas pela sociedade. A corrida armamentista seria um exemplo desse divórcio.

Esta discussão é extremamente relevante no Brasil de hoje, quando o papel da ciência e da tecnologia na construção da nossa sociedade está sendo definido. Por um lado, o governo criou o Ministério da Ciência e Tecnologia, objetivando centralizar as ações que visam a promover o desenvolvimento desta área no país. A atuação deste ministério tem-se voltado para as chamadas "novas tecnologias" que, utilizando o conhecimento científico de ponta, prometem revolucionar toda a organização da produção, gerando sérios impactos nas esferas social, econômica e política. Por outro lado, assiste-se ao debate no

poder legislativo quanto ao lugar a ser ocupado pela ciência e pela tecnologia no nosso aparato constitucional. A comunidade científica vem participando deste debate, através da apresentação de propostas e pela manifestação organizada de alguns de seus membros.

Para Hélio Jaguaribe, por exemplo, o controle social é imprescindível ao desenvolvimento científico da sociedade brasileira. Em recente entrevista, Jaguaribe (1987) demonstra sua esperança de que a ciência e a tecnologia venham a contribuir para a superação do "atraso" da nossa sociedade. Contudo, essa contribuição só seria possível caso o controle social fosse exercido, em parte, pelo que ele chama de 'Estado democrático', e em parte pelas organizações da sociedade civil.

Alguns problemas podem ser apontados na proposta de Hélio Jaguaribe. Em primeiro lugar, os modelos tradicionais de planejamento, utilizados pelas agências governamentais, parecem estar contaminados com a prática burocrática autoritária, além de serem incapazes de lidar com as especificidades da prática científica (Dal-Rosso e Teixeira, 1985). Em segundo lugar, não parece adequado adotar o modelo americano de controles sociais que seriam, de acordo com Jaguaribe, "... extremamente eficazes e provêm, ou da comunidade, ou de formas de delegação à grande empresa que dentro da tradição norte-americana funcionam de um modo relativamente satisfatório" (p. 30).

Por certo, esse modelo não pode ser considerado satisfatório, quando o próprio autor reconhece que o complexo industrial-militar dos Estados Unidos consegue desafiar o controle não só da sociedade civil, mas também do próprio Estado democrático. Além disso, parece que, subjacente à visão de Jaguaribe, existe a velha convicção de que o modelo democrático americano é o mais afeto ao controle social e, portanto, mais apropriado ao desenvolvimento da ciência.

A partir deste debate, algumas conclusões podem ser antecipadas. Primeiro, parece claro que a comunidade científica no Brasil, neste momento de afirmação, não pode reivindicar *autonomia descompromissada*, baseada apenas em formulações ideológicas de seus próprios membros, a respeito da atividade científica e das vantagens do seu desenvolvimento livre e sem controle social. Segundo, seria necessário admitir que a alocação de recursos para a ciência é o resultado de um complexo processo de *decisão política*, assim como a alocação de recursos para qualquer outra área. Nessa esfera existe a competição com setores extremamente carentes em nosso país, tais como: educação, saúde, habitação, etc... Terceiro, a comunidade científica teria mais sucesso nos seus pleitos por recursos na medida em que conseguisse *legitimar* o seu projeto de organização da sociedade, no qual o desenvolvimento da ciência seria um dos ingredientes fundamentais. Nesse sentido, a aproximação com as organizações da sociedade civil poderia ser o caminho para que se possam traduzir os anseios populares em tarefas científicas e tecnológicas. Enquanto a necessidade da ciência for percebida somente por príncipes esclarecidos, e não por toda a sociedade, estaremos sempre a reclamar por mais re-

conhecimento e melhores condições de trabalho. A hora não nos parece, pois, a de se adotar uma postura "autônoma-isolacionista", mas sim de a comunidade científica buscar a 'legitimação participativa' no seio da sociedade brasileira.

BIBLIOGRAFIA

BARTHOLO, R. S. (1986). *Os Labirintos do Silêncio: Cosmovisão e Tecnologia na Modernidade.* Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, COPPE/UFRJ.

BASTOS, A.V.B. (1987). *Concepção de Ciência e do seu papel social I – a postura do pesquisador acadêmico.* UFBA, Departamento de Psicologia/ISP (mimeo).

————. (1987a). *Concepção de Ciência e do seu papel social II – a postura do pesquisador não acadêmico.* UFBA, Departamento de Psicologia/ISP (mimeo).

DAL-ROSSO, S. e TEIXEIRA, J.G. (1985). *Os Mistérios da Caixa-Preta: Mecanismos de Participação na Política de Ciência e Tecnologia.* UnB (mimeo).

FRANKEN, T. (1978). "A inutilidade da ciência útil (um paradoxo brasileiro)". *In: Cadernos de Tecnologia e Ciência,* Ano 1, nº 1.

HABERMAS, J. (1971). *Towards a Rational Society.* Londres: Heinemann Educational Books.

JAGUARIBE, H. (1987). Entrevista concedida à *Revista Brasileira de Tecnologia,* V. 18, nº 1.

KUHN, T. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions.* Chicago e Londres: University of Chicago Press.

MARCUSE, H. (1964). One-Dimentional Man. Boston: MIT Press.

MERTON, R. (1979). "Os imperativos institucionais da ciência". *In:* J.D. Deus (ed.). *A Crítica da Ciência, Sociologia e Ideologia da Ciência.* Rio de Janeiro: Zahar.

MITROF, I. (1974). *The Subjective Side of Science.* Amsterdam: Elsevier.

MULKAY, M. (1972). *The Social Process of Innovation.* Londres e Basingstoke: Macmillan Press.

————. (1978). *"Norms and Ideology in Science". In: Social Science Information.* V. 15, nº 415.

POLANYI, M. (1968). "The Republic of Science". *In:* E. Shils (ed.). *Criteria for Scientific Development.* Cambridge: MIT Press.

SALOMON, J.J. (1986). "Science in the Political Arena". *In:* R.M. Macleod (ed.). *Technology and the Human Prospect.* Londres e Wolfeboro N.H.: Frances Pinter (Publishers).

SNOW, C.P. (1985). "The moral un-neutrality of Science". *In: CHEMTECH,* agosto, 1985.

TOBEY, R. (1971). *The American ideology of national science.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

VELHO, L. (1985). "Como medir a ciência?". *In: Revista Brasileira de Tecnologia,* V. 16, nº 1.

ZIMAN, J.M. (1982). "Social Responsability of Scientists". *In: INTERCIÊNCIA,* Vol. 7, nº 5.

ABSTRACT

SCIENTIFIC ACTIVITY AND SOCIAL PARTICIPATION:
THE IDEOLOGY OF THE AUTONOMY OF SCIENCE

This article seeks to stimulate the discussion about scientific activity by identifying the origins of the idea of autonomy as opposed to postulations which favour social control over science or the necessity of its attachment to ethical or moral principles. In analysing several of the more important texts in the Sociology of Science, the author underlines their ideological aspects, while pointing up the relevance of the present debate in Brazil and the necessity of a participative legitimation of scientific activity in Brazilian society.

RESUME

ACTIVITE SCIENTIFIQUE ET PARTICIPATION SOCIALE:
L'IDEOLOGIE DE L'AUTONOMIE DE LA SCIENCE

Cet article cherche à stimuler la discussion sur l'activité scientifique en identifiant les origines de l'idée de l'autonomie de la science et la confrontant aux postulations favorables au contrôle social de la science ou à la necessité d'une science liée à des principes moraux et éthiques. Analysant quelques uns des principaux textes en Sociologie de la Science, l'auteur décèle leurs aspects idéologiques et cherche à montrer l'importance du débat au Brésil actuellement et la necessité d'une légitimation participative de l'activité scientifique dans la société brésilienne.

O SUCESSO DE UMA POLÍTICA*
Interrogações sobre os efeitos sociais de ações políticas

*Sylvain Maresca***

RESUMO

A política francesa de auxílio à instalação de jovens agricultores é um exemplo de incitação pública, cuja eficácia é duvidosa (não há mais chefes de exploração agrícola que se instalam e nada prova que eles o façam em melhores condições), mas cujo sucesso político é certo. Sua análise detalhada permite colocar em evidência o pequeno impacto e sobretudo indireto, essencialmente simbólico, desse tipo de intervenções públicas nas evoluções sócio-econômicas em curso, que elas só fazem, na melhor das hipóteses, acompanhar. Mais geralmente, encontra-se assim colocado o problema complexo de múltiplas formas pelas quais o político retraduz os fenômenos sociais do momento, desde sua ignorância e ausência de intervenção até a ação voluntarista, politicamente bem sucedida ou não.

Este trabalho tem por origem o estudo que Patrick Champagne e eu realizamos recentemente sobre as transformações dos processos de sucessão, herança e instalação na agricultura f rancesa (cf. Champagne e Maresca: 1986; e também Champagne, 1986a e 1986b; Maresca, 1986). Buscando analisar, em particular, a forma de intervenção dos poderes públicos e das organizações profissionais sobre estas questões, deparei-me com a questão mais ampla da eficácia das ações políticas(1).

Neste artigo, meu objetivo será limitado apenas às *ações incitativas* que, supostamente, servem para estimular os agentes sociais a adotarem comportamentos tidos como inovadores ou, simplesmente, recomendados por serem "de interesse geral". As principais interrogações são: a ação política contribui para modificar o comportamento dos indivíduos e, se efetivamente há certas

---

* Traduzido do original por Afrânio Raul Garcia.

** Doutor em Sociologia pela École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, pesquisador do INRA/Paris.

(1) Este texto retoma o essencial de um artigo editado na França, nos *Cahiers d'économie et sociologie rurales,* nº 6, 1988 (revista editada pelo INPA – Instituto Nacional de Pesquisa Agronômica – a que pertenço). Agradeço a Vilma Figueiredo e Afrânio Garcia Jr. por terem proposto a publicação de uma versão brasileira, particularmente, a Garcia e a Licia Natsumi pela excelente tradução.

mudanças observáveis, o que se pode imputar à ação política? Quando sua eficácia social direta fosse problemática, não seria ela susceptível de produzir outros efeitos, menos imediatos ou circunscritos ao campo político, que poderiam assegurar, por si próprios, seu "sucesso" político? Finalmente, onde e como se determina o êxito de uma política?

Para tratar destas questões, permanecerei fiel a meu exemplo original, ou seja, a política de favorecimento à instalação de jovens agricultores, levada a cabo na França. Veremos que ele suscita várias reflexões de alcance geral.

A política francesa de ajuda à instalação na agricultura data de 1973. Para o essencial, e sob certas condições, o Estado bonifica os empréstimos em favor dos recém-instalados e lhes atribui uma subvenção chamada de "Dotação aos Jovens Agricultores" (DJA). O conjunto das operações é realizado principalmente através das Organizações Profissionais de Agricultores (OPA).

I. A gênese de uma política

> "Somos obrigados a reconhecer que os jovens, em 1972, não são mais o que eram em 1962. Têm mais informações, vivem menos isolados, talvez sejam também mais exigentes. Algumas de suas motivações escapam mesmo às análises econômicas, sociais e até políticas. Como explicar, por exemplo, que alguns dentre eles abandonem a agricultura, larguem boas explorações agrícolas, quando ainda não estão seguros de acharem uma situação melhor em outros setores? Por que eles se vão? Sob que condições permaneceriam?" *(Jeunes Agriculteurs,* janeiro, 1972).

1. As ambigüidades de uma reivindicação sindical

Em dezembro de 1971, o Centro Nacional dos Jovens Agricultores (CNJA) (2) lançou, graças à sua revista *Jeunes Agriculteurs*, uma pesquisa nacional com vistas à preparação de seu próximo congresso. Paralelamente, contratou outra pesquisa, a ser feita por uma instituição conhecida nacionalmente, a SOFRES. Esta dupla iniciativa estava situada num contexto de luta e retomada do controle sindical. A equipe dirigente do CNJA teve que enfrentar, durante os últimos anos, uma forte contestação interna e no último congresso, em 1970, vencera por pequena margem quando se votou a tese dos opositores, intitulada: "Por um sindicalismo de trabalhadores". A partir de então, os trabalhadores chegaram a organizar-se dentro do CNJA e, depois, em 1974, criaram

(2) É um dos dois principais sindicatos agrícolas franceses. Recruta agricultores até a idade de 35 anos. Embora seja juridicamente independente, funciona na prática como a "ala jovem" de outro grande sindicato, a Federação Nacional dos Sindicatos de Titulares de Explorações Agrícolas (FNSEA). Apenas estes dois mobilizam 60 a 70 por cento dos agricultores, a tempo integral, do país inteiro.

um movimento concorrente em nível nacional dos "Camponeses-Trabalhadores" (Syndicat des Paysans Travailleurs) (3). Em 1972, as regiões sindicais que estes últimos controlavam (Oeste, Rhône-Alpes, Poitou-Charentes) recusaram-se a responder à pesquisa do CNJA, que só conseguiu, portanto, as respostas de 58 departamentos (dos 51.385 questionários remetidos àqueles departamentos, 9.817 voltaram preenchidos). Foi provavelmente para remediar essa falta de representatividade, tanto estatística quanto sindical, que as instâncias dirigentes apelaram à SOFRES. Os resultados (4) corroboravam, no global, aqueles da pesquisa sindical segundo a qual mais de 70 por cento dos jovens interrogados declaravam querer continuar trabalhando na agricultura e 87 por cento pediam que fossem ajudados a fazê-lo, em virtude do montante elevado de investimentos necessários, das dificuldades para encontrar terra e obter empréstimos. "Esta concordância confirma que a orientação atual dos CDJA e do CNJA corresponde ao que pensam e esperam o conjunto dos jovens agricultores (...) Isto representa para nós um grande apoio quando pedimos auxílios específicos para a instalação de jovens" (CNJA, Congresso, 1972. *Relatório moral*, p. 4-5).

Desde 13 de janeiro de 1972, o secretário-geral do CNJA, Louis Lauga, afirmava pelo rádio ser necessário favorecer a instalação dos jovens agricultores. No número de *Jeunes Agriculteurs*, de abril, ele reivindicava, pela primeira vez, a "Criação de uma *Dotação nacional para a instalação de jovens agricultores*", cujo princípio foi aceito pelos poderes públicos a partir do outono do mesmo ano, só que limitado às zonas de montanha.

Em nível europeu, 1972 foi o ano de lançamento de uma política de modernização das explorações agrícolas, principalmente marcadas pela criação de "planos de desenvolvimento", que reservavam condições financeiras vantajosas aos donos de explorações agrícolas que apresentassem um programa de investimentos escalonados em seis anos. A lógica mais global que essa medida subtendia fora tornada pública desde 1968 com o **Plano Mansholt**, que teve uma grande repercussão e foi alvo de acalorados debates sindicais, particularmente no interior do CNJA, onde contribuíram para cavar o fosso entre duas tendências rivais (5). Os contestatários de esquerda condenavam o que consideravam um apelo oficial para a eliminação de um grande número de agricultores; mas eles também recusavam a única lógica de acumulação de capital proposta aos que desejassem ou pudessem permanecer como agricultores, ao reivindicar uma identidade de "trabalhadores" e não a de "chefes de empresa".

---

(3) Para uma descrição do conflito e das questões sindicais em jogo cf. Gervais, Jollivet, Tavernier, 1971:501-511, bem como Müller, 1984:146-149.

(4) Não consegui descobrir como foi feita exatamente essa sondagem, por não ter o CNJA, ao que parece, conservado o anexo técnico do relatório.

(5) Cf. Müller, 1984. O CNJA foi a única grande organização agrícola francesa a receber favoravelmente as conclusões de M. Mansholt. As demais se distribuíram entre certas reticências exprimidas e a oposição cabal.

Ao contrário, a equipe dirigente aceitava a política de modernização anunciada, mas reclamava certas modificações: o CNJA "preconiza a ajuda e o encorajamento às explorações modernizadas, capazes de responder às exigências técnicas e econômicas de hoje e que possam, desta maneira, promover a responsabilidade pessoal de todos os homens que nelas trabalham. Pode-se considerar que as novas proposições Mansholt, com as modificações que nós devemos incluir, vão no sentido que desejamos. Quer seja através de plano ou através das novas proposições Mansholt, de qualquer forma, uma política de instalação de jovens agricultores deve ser bem definida" (*Jeunes Agriculteurs*, dezembro, 1970).

Esta última reivindicação aparece justamente como uma dessas modificações destinadas a ampliar os beneficiários dos planos de desenvolvimento, incorporando o maior número possível de jovens: originalmente, Louis Lauga de fato sugeria atribuir a nova dotação àqueles que aceitassem subscrever este tipo de plano (*Jeunes Agriculteurs*, abril, 1972), provavelmente para tornar esta forma de ajuda à modernização mais atrativa, mais vantajosa e, ao mesmo tempo, dar prioridade aos jovens agricultores em vias de se instalarem.

Pode-se ver, portanto, na lógica das reivindicações do CNJA, um compromisso entre as exigências da modernização das explorações e uma preocupação com a democratização dos auxílios públicos e a redefinição de sua destinação. Na medida em que o tema da instalação permitia mobilizar as expectativas de uma grande parte dos jovens do meio agrícola (que a pesquisa sindical indicou estatisticamente e a sondagem "cientificamente") e obter novos subsídios a seu favor, ele aparecia como tema de ação ideal para o CNJA, que buscava uma nova representatividade e sucessos sindicais. Nessas condições, ele fez da instalação uma das palavras-chave de seu vocabulário oficial e usou-a abundantemente durante os anos seguintes, numa flutuação constante entre a busca de resultados massivos e a inspiração de ações mais elitistas.

2. As oscilações dos poderes públicos

Num primeiro momento, a política estabelecida pelo Estado apresentou-se como um esforço para interromper a queda do número de instalações, tentando reverter a tendência. Esse era claramente o objetivo da primeira proposta da DJA, instituída em benefício de agricultores, instalando-se em regiões de montanha ou em zonas declaradas "difíceis", em local "onde a manutenção de um nível mínimo de povoamento e de atividade agrícola, suficiente para preservar o espaço natural, não fosse assegurado" (decreto de 4 de janeiro de 1973). Com esse fim, tal subvenção só era acessível aos jovens de menos de 35 anos que se fixassem em, ao menos, uma "Superfície Mínima de Instalação" (SMI) (6) e tivessem um nível escolar mínimo. Todas as formas possíveis de instalação

(6) SMI – "superfície mínima de instalação": trata-se de norma jurídica, cujo valor varia de uma região a outra, que serve para atribuição de subvenções públicas e, também, a partir de 1980, para o reconhecimento oficial da qualidade de "agricultor".

em regiões montanhosas não foram, assim, encorajadas por aquilo que o CNJA denominava de "prêmio ao risco".

Desde 1974, o sindicato reclamava a duplicação da DJA em zonas já delimitadas e sua extensão a todo o território nacional, pelo grande valor que representava à época. O ministro só se comprometeu no ano seguinte, declarando-se propenso "à necessidade de favorecer a instalação dos jovens, sem o que a contração da população agrícola atingirá níveis insuportáveis para a agricultura e para a nação"; porém, recomendou "buscar modalidades de concessão de ajudas de qualquer natureza, menos seletivas (subvenções, empréstimos subvencionados, bolsas)", (discurso de 4 de junho de 1975 em seminário de estudo do CNJA).

Em 6 de fevereiro de 1976, o decreto nº 76-129 estendia a toda a França o benefício da DJA, que passava a ter por objetivo, a partir daquela data, "facilitar a tesouraria dos jovens agricultores durante os primeiros anos de sua instalação". Se a definição dessa nova finalidade oferecia aos diversos agentes encarregados de aplicar sua regulamentação, a possibilidade de fazê-lo de um ângulo puramente técnico, econômico ou financeiro, sem conter "qualquer idéia de ação direta sobre o número de instalações" (Sebillotte, 1979:8), as preocupações demográficas conservaram sua importância nas zonas "difíceis" e continuaram a ser destacadas na maioria dos discursos políticos ou profissionais.

O próprio *Boletim de Informação do Ministério da Agricultura* (BIMA) – órgão oficial do Ministério – fez um longo preâmbulo aos detalhes das novas condições de obtenção da DJA, destacando a inquietação que inspirava a fraca renovação dos chefes de estabelecimento agrícola e a urgência de "estancar um êxodo rural importante" (em 27 de março de 1976). "Em definitivo, observa em 1979 um alto funcionário encarregado destas questões, somente a finalidade da ajuda tornou-se ambígua, sobretudo no contexto atual de vontade de 'voltar a crescer o número de instalações'. Nas zonas I e II (ou seja, zonas motanhosas ou desfavorecidas), este objetivo está afirmado, explícito. Em outros lugares, trata-se de ajudar agricultores que acabam de se instalar e têm necessidade de capital líquido. Isto é muito sutil e, para muitos agricultores ou para seus representantes, o objetivo 'demográfico' é o verdadeiro objetivo, devendo a DJA constituir um dos meios de atingi-lo" (Sebillotte, 1979:10).

Nessa lógica, o CNJA reclamou logo o abrandamento da regulamentação, a fim de aumentar o número de beneficiários bem mais do que em 1976 (cf. tabela 1). De fato, o decreto nº 78-125, de 2 de fevereiro de 1978, permitiu particularmente receber a DJA em caso de instalação em exploração de menos de uma SMI. Algumas semanas antes, o Presidente da República justificara da seguinte forma a preparação de uma nova lei geral de orientação para a agricultura: "É chegado o momento de estabilizar a população rural da França. É para mim um objetivo essencial" (discurso de 16.12.1977). Durante as negociações preparatórias com a profissão agrícola, ficou estabelecido que a instalação dos jovens agricultores constaria dos objetivos políticos prioritários reconhecidos no texto, o que ocorreu efetivamente na lei adotada em 4 de julho de 1980.

No final do mesmo ano, o ministro prometeu para 1º de janeiro a seguir, um aumento do valor da DJA e, em seguida, remanejou a regulamentação do decreto nº 81-246 de 17.03.1981, de uma maneira mais seletiva: à DJA deveria então ser solicitada, antes da instalação, um estágio preparatório, de no mínimo 40 horas, obrigatório para os postulantes, assim como a realização de um "Estudo de Previsão da Instalação" (EPI), compreendendo os três primeiros exercícios contábeis.

Dali por diante, a política de ajuda à instalação serviu cada vez mais para intervir sobre a fixação das condições econômicas e financeiras de acesso à profissão agrícola. O decreto nº 84-778, de 08.08.1984, suspendeu a idade mínima necessária de 18 para 21 anos e, para os menores de 25 anos, impôs como condição ser portador do Brevê de Estudos Profissionais Agrícolas (BEPA) (7) ou seu equivalente, quando preparado em formação contínua (BPA), formação escolar mínima para receber a DJA.

Por fim, durante o último seminário de estudos do CNJA, em junho de 1987, o ministro anunciou uma nova reforma para o início de 1988, trocando o critério de superfície por um "critério de renda" e prevendo a exigência em 1992 do Brevê de técnico agrícola, ou seja, o diploma de conclusão dos estudos secundários técnicos. O objetivo está expresso na exposição de motivos e no artigo 48 do atual projeto de lei "relativo à modernização da agricultura e do setor agro-alimentar" (*BIMA*, 16.12.1987).

A crescente seletividade – objetivamente apreensível na sucessão das regulamentações – não impediu, entretanto, que os diferentes ministros continuassem a insistir na importância demográfica das ajudas à instalação. Particularmente Edith Cresson que, na condição de ministra da agricultura da esquerda, em 1981 teve a oportunidade de honrar a promessa eleitoral feita por François Miterrand de dobrar a DJA. Mesmo Michel Rocard, que a sucedeu, campeão do modernismo econômico do governo socialista, felicitava-se diante do Parlamento pelo fato de "a política de instalação ter permitido passar de 7.800 os beneficiários da dotação aos jovens agricultores em 1980, a 13.200 em 1982. O aumento da dotação deve ser consolidada: é uma das orientações principais do orçamento" (04.11.1983). Mas ele tinha afirmado anteriormente, diante do CNJA: "Nosso sucesso neste domínio não deve ser medido ao fim de cada ano pelo número de dotações ou empréstimos concedidos, mas, antes, cinco anos após, pelo número de estabelecimentos funcionando, bem dirigidos por um jovem, que progridem e se adaptam à mudança (...) É preciso ser exigente em relação ao candidato e a seu projeto" (discurso de 02.06.1983).

A distância parece, assim, importante entre o conteúdo dos decretos sucessivos (cada vez mais orientados para a intervenção econômica e mais sele-

(7) O BEPA é preparado em estabelecimentos especializados, públicos e privados, e é obtido normalmente com a idade de 17 anos, ou seja, um ano além da escolaridade obrigatória. O diploma para tornar-se operário é obtido normalmente aos 16 anos.

tivos nessa intervenção) e o dos discursos que os acompanham, mais oscilantes, passando de um imperativo a outro, da luta contra o êxodo rural à modernização de um pequeno número de estabelecimentos. Essa ambigüidade está bem resumida no discurso de Rocard: "Não se trata de instalar muitos, mas de ter muitas instalações bem sucedidas", declarando, ainda: "Nós queremos instalações numerosas, mas queremos também instalações bem sucedidas" (em 29.11.1983) (8).

Mas, como julgar que tais instalações (e quais) fossem numerosas e, ainda por cima, bem sucedidas? *Assim, depara-se com a questão dos objetivos de tal política e da medida em que são atingidos. Questão que, ela própria, remete à interrogação sobre os critérios de apreciação da eficiência das incitações públicas.*

II. Os efeitos políticos

Antes de avaliar seus efeitos sobre os fenômenos econômicos e sociais, é importante que se atente para certos resultados políticos obtidos graças ao simples lançamento de tais ações específicas e, posteriormente, ao seu desenvolvimento progressivo. No presente caso, a simples decisão de conceder ajuda para a instalação de jovens agricultores introduziu uma nova orientação na política agrícola. Através das verbas despendidas, as reorganizações administrativas que se seguiram e os efetivos de jovens favorecidos, manifesta-se o interesse púlbico por um problema a partir de então constituído como político ou, se se preferir assim, de "interesse geral".

1. A evidência de uma política específica

A tabela 1 dá uma medida do esforço financeiro feito pelo Estado. A forte revalorização da DJA, entre 1981 e 1982, contribuiu para aumentar sensivelmente esta rubrica orçamentária e o número de solicitantes, ainda que temporariamente.

Não é fácil obter a soma dos créditos consagrados a cada ano a uma política dada. No caso presente, o montante total da DJA e a subvenção dos empréstimos "Jovens Agricultores" é apenas uma parte do custo financeiro. Seria necessário adicionar ao menos uma parte, caso fosse conhecida, da subven-

(8) Procurei fazer ver aqui as flutuações e as ambigüidades, tanto nas reivindicações sindicais quanto na resposta dos poderes públicos. Uma pesquisa mais aprofundada seria necessária para elucidar suas molas mestras, tanto sociais quanto políticas. As oscilações do CNJA não estariam relacionadas à concorrência entre diversas frações do sindicato ou a mudanças rápidas de conjuntura? Quanto à atitude dos poderes públicos, não seria ela variável segundo o controle maior ou menor das políticas implementadas pelos serviços da administração, os organismos especializados, ou pelo escalão mais político do gabinete do Ministro? etc.

TABELA 1 – A política de ajuda à instalação em alguns números

	Empréstimos Jovens Agricultores (a)		DJA		Despesas Públicas Beneficiando a Agricultura	
	Número de Novos Beneficiários	Montante da Bonificação (em milhões de Francos)	Número de Beneficiários	Montante (em milhões de Francos)	Total (em milhões de Francos)	Parte DJA + Empréstimos JA (em %)
1970	média	?	–	–	18.200	?
1971	anual	?	–	–	17.000	?
1972	10.670	282	–	–	19.200	1,47
1973		295	1.178	8,5	22.200	1,37
1974		329	2.878	24	25.300	1,40
1975	12.000	387	3.325	61	31.300	1,43
1976	13.500	475	4.010	83	34.200	1,63
1977	11.700	573	6.638	118	40.400	1,71
1978	13.000	628	7.169	158	47.300	1,66
1979	13.500	704	7.838	180	54.200	1,63
1980	13.500	782	8.190	217	60.800	1,64
1981	15.200	905	9.787	259	70.800	1,64
1982	15.400	1.068	13.534	437	84.300	1,79
1983	15.900	1.169	14.996	692	92.500	2,01
1984	16.200	1.243	13.671	930	99.900	2,18
1985	13.300	1.443(b)	11.609	1.060	105.800	2,37

Fontes: CNASEA, Caixa Nacional de Crédito Agrícola, Ministério da Agricultura.

(a) "Empréstimos JA": créditos subvencionados para auxiliar os que se instalam a adquirir o capital do estabelecimento agrícola.
(b) Estimativa de janeiro 1986.

ção dos emprestimos fundiários que beneficiam os jovens instalados recentemente. Sem esquecer os créditos destinados a financiar os ciclos de formação contínua, que acompanham as medidas implementadas (tentar avaliar esta fração no interior da rubrica "Formação contínua, aprendizado e ações educativas no meio rural"). A essas despesas deveriam ser adicionados ainda os montantes correspondentes aos abatimentos de impostos concedidos, por exemplo: 220 milhões de francos em 1985 (*Cour Des Comptes*, 1987:30) (9).

Estas observações não se resumem a uma questão de método. Com efeito, a evidência de que, a partir de certo momento, o Estado desenvolve uma política com iniciativa em favor de um setor de atividade particular, demonstra que ele consente um esforço financeiro novo e específico. A apresentação destacada dos meios dessa nova política (mais freqüentemente apresentada, por exemplo, em valor absoluto do que em valor relativo, no conjunto do orçamento), faz parte, portanto, de seu arsenal de legitimação: contribui para fazê-la existir, ao mesmo tempo que provoca a crença em sua importância (10). Da mesma maneira que a denúncia da insuficiência destes mesmos meios faz parte das estratégias de pressão daqueles que mais têm interesse em obter vantagens por meio dela.

A gestão destes créditos tornou necessária a definição de missões novas para certos organismos preexistentes, principalmente o CNASEA (Centro Nacional de Estruturação das Explorações Agrícolas – estabelecimento público encarregado desde essa época de pagar a DJA), e as associações de cada departamento francês que ele controla financeiramente, como as *ADASEA* – estruturas profissionais encarregadas de instruir os processos de pedido. Há alguns anos, os serviços da Administração Central encarregam-se exclusivamente das questões de instalação; as direções departamentais deslocam alguns funcionários para esta finalidade. As Câmaras de Agricultura (11) contratam agentes administrativos para acompanharem o conjunto das ações levadas a cabo na região. Em diversos departamentos constituem-se "Comitês de Instalação", compreendendo representantes das organizações profissionais interessadas. Várias dentre elas atribuem auxílios e juntam suas iniciativas em "Cartas para instalação". Desde 1984, numerosos Contratos de Plano entre o Estado e as regiões compreendem um item especificamente consagrado a tal tipo de ação (cf. *BIMA*, 1063, 21.05.1984). A diversidade das incitações atribuí-

(9) Sobre as dificuldades desse tipo de avaliação e sua característica recente nas práticas administrativas, cf. Bechet, 1975.

(10) Por exemplo, aqui os números normalmente difundidos sobre os empréstimos já estão relacionados à rubrica de novos empréstimos consentidos a cada ano – que monta a bilhões de francos –, e não ao que estes créditos custam realmente ao Estado, ou seja, o valor das subvenções.

(11) Câmaras de Agricultura – assembléias onde são representados todos os componentes do meio agrícola (agricultores independentes, assalariados, proprietários de florestas, etc.) e que desempenham uma missão pública de desenvolvimento (difusão das técnicas, conselhos econômicos, etc.).

das de um departamento a outro tem sido objeto recente de relatórios e publicações (LAOT, 1984; *Agri-Sept,* 1984).

A multiplicação desses documentos é um dos sinais mais evidentes da existência de uma política específica. Em realidade, o uso da palavra "instalação" e os conhecimentos sobre os fenômenos abarcados por ela eram quase inexistentes antes de 1973. Foi mesmo a criação da DJA que desencadeou a curiosidade sobre estas questões (12). Desde então, as organizações agrícolas e os serviços administrativos puseram-se a dar origem ou a realizar, eles mesmos, estudos sobre a instalação (13). O próprio Serviço de Estatística do Ministério da Agricultura (o SCEES) preocupa-se, a partir de então, em cobrir regularmente este novo campo de investigação. As *ADASEA*, por seu lado, publicam a cada ano estatísticas sobre os jovens que elas atingem. Criam-se "observatórios" para seguir mais de perto e continuamente os movimentos de instalação e o futuro dos agricultores auxiliados. Certas caixas de mutualidade social agrícola começam a estabelecer, elas mesmas, estatísticas sobre a entrada na agricultura. Os primeiros, como já disse, as Assembléias Permanentes das Câmaras de Agricultura (APCA) e o *CNASEA* publicaram bibliografias sobre o assunto, ultrapassadas logo após a publicação ou tendo que ser completadas posteriormente. Dissertações e trabalhos de estudantes, assim como de pesquisadores, sobre o assunto são abundantes. Colóquios são consagrados a ele, assim como filmes, número especiais de revistas, editoriais, seções de revistas, artigos.

2. Um meio de ação sobre o resto da política

Problema de que muito se fala atualmente, a instalação de jovens agricultores, desde sua origem (quer dizer, desde as pesquisas do CNJA de 1972), ganhou um significado político que só fez crescer, à medida que auxílios públicos foram sendo postos em prática. Considerar o acesso ao ofício de agricultor como procedimento autônomo de um jovem que cria seu emprego ou sua empresa toma sentido pela própria concepção da política financeira. A instalação

(12) A primeira bibliografia especializada (APCA, 1978) só incluiu uma única referência anterior a 1973 (uma dissertação de estudante datada do ano anterior). Em 1982, a bibliografia do CNASEA (Laroche, 1983) reunia 75 títulos, todos posteriores ao lançamento da política.

(13) Segundo a bibliografia do CNASEA, 59 por cento dos estudos relativos à instalação estavam ligados a alguma OPA (organização profissional agrícola); 12 por cento aos serviços administrativos; e 21 por cento eram devidos a estudantes (que muito freqüentemente trabalham diretamente ligados a uma OPA que solicita o trabalho). Os atores da política de instalação são, portanto, os primeiros contratadores e consumidores de investigações sobre as condições de acesso ao ofício de agricultor (71 por cento dos estudos relacionados tratam de agricultores recentemente instalados). Eles condicionam, assim, o interesse por essas questões, contribuindo ainda mais para fazer da "instalação" um assunto digno de interesse.

como realidade, a parte da sucessão ou, mais amplamente, da continuidade familiar (14), deve ser portanto considerada como um instrumento que permite atuar sobre a política agrícola e dela tirar partido.

Pode parecer estranho, por exemplo, que as organizações agrícolas de um departamento contratem estudos estatísticos sobre a evolução do número de instalações em sua própria região geográfica – quando elas estão na melhor posição, graças à densidade de suas estruturas locais –, não somente para conhecer a exata realidade prática destas estruturas, mas ainda para elucidar as causas desta evolução. Todo prefeito, presidente de sindicato e mesmo todo agricultor, interrogados sobre as famílias camponesas de seu município, estão capacitados a enumerar aquelas que terão seguramente um sucessor: precisar quais os jovens que serão instalados proximamente e explicar por que, caso por caso. Ora, geralmente não é este tipo de conhecimento e de explicações que se pesquisa, mas sobretudo aqueles provenientes de fichários estatísticos preexistentes, números teóricos e globais, permitindo estimar a importância da "nova geração agrícola de substitutos" e compará-la ao momento presumível dos que vão-se aposentar. Esses dados demográficos que nada explicam e no máximo descrevem sumariamente a evolução em curso, têm um valor essencial que leva os responsáveis profissionais a se dedicarem mais a eles do que a outras abrodagens mais "realistas", mais minuciosas (mesmo se continuam a ser parciais): eles servem principalmente, para não dizer exclusivamente, de base de sustentação aos processos de solicitação de financiamento complementar para auxílios à instalação, programas de ação para os anos vindouros, etc. O que está em jogo aqui é, portanto, o benefício possível de ser obtido de uma dada política. O que requer que se apresentem os problemas segundo a lógica desta política, quer dizer, em termos de instalação e de necessidades financeiras.

Assim, tudo aquilo que é susceptível de avorecer o acesso dos jovens ao ofício de agricultor ou de repercutir sobre ele adquire importância política. E ameaçar, com o risco de estar a instalação vulnerável, torna-se um meio de

---

(14) Os raciocínios atuais em termos de "instalação" não teriam a mesma eficácia sem a instauração prévia, nos anos 50, de um regime de aposentadoria obrigatória para os agricultores, a extensão dos benefícios da proteção social, a multiplicação de asilos para pessoas idosas, em resumo, o estabelecimento de mecanismos coletivos que se encarregam da doença e da velhice, que contribuíram largamente para liberar as jovens gerações do encargo material dos pais em idade avançada e da obrigação propriamente moral de assumirem a exploração familiar. Os filhos podem, desde então, escolher mais livremente o futuro profissional de cada um e ver a eventual sucessão no ofício agrícola de um ângulo novo: a exploração seria economicamente "viável"? O assalariamento não ofereceria mais vantagens? etc. (sobre todas estas questões, cf. Champagne e Maresca, 1986, tomo 1:89-92). Para análise de um jurista sobre os efeitos desse corte entre "instalação" e "sucessão" e sobre "os limites das políticas de instalação em relação à transmissão" (cf. David, 1987:157). Quanto à significação social desta concepção profissional, que vê na instalação um ato puramente jurídico, uma etapa decisiva que juntaria em um só instante a adoção do ofício de agricultor e a criação de uma empresa agrícola (cf. Champagne e Maresca, *ibidem*, tomo 2:52-79).

pressão cada vez mais poderoso sobre os poderes públicos. Deste ponto de vista, o CNJA obteve, provavelmente, um maior número de recursos com a inscrição desta prioridade na lei de orientação agrícola de 1980 do que com a criação da DJA. Seu texto definia as principais linhas da política futura, ao lado de seus destinatários preferenciais. Que se reconheça na lei os jovens recém-instalados ou prestes a fazê-lo (com o mesmo destaque dado aos titulares de planos de desenvolvimento), abrindo a seus representantes possibilidades renovadas de obter vantagens do Estado. "Da afirmação de princípios à realidade dos fatos, freqüentemente a distância é grande. Todavia, o essencial consiste em fazer adotar os princípios, para que os fatos que deles decorrem possam ser postos em prática" (CNJA, Congresso 1980, *Relatório moral*, p. 30).

Ora, os fatos susceptíveis de "decorrerem" dos princípios são inumeráveis. Desisti de apresentar aqui a cronologia detalhada das medidas tomadas após 1973 em favor da instalação de jovens agricultores. Primeiro, porque estou certo de que apresentaria um documento incompleto; em seguida, porque meu rascunho já comportava várias páginas cheias de datas, de referências e de números. O próprio sindicalismo organiza esse tipo de quadro, mas para demonstrar a força de sua intervenção; os poderes públicos também o fazem quando querem apresentar a prova da amplitude de meios utilizados. Como no caso das bibliografias citadas acima, retrospectivas e compilatórias, esse tipo de balanço tem essencialmente uma vocação justificativa reunindo, segundo as necessidades da demonstração, elementos que nem sempre foram concebidos segundo a lógica específica de seu reagrupamento posterior.

O que mais me interessa é detalhar, em alguns exemplos, como outros dispositivos da política agrícola foram sendo pouco a pouco modificados, até mesmo profundamente reorientados em função das exigências desse novo tipo de incitação, a ponto de contribuirem ativamente, eles também, para sua ação. O que conduzirá a repensar a questão dos meios, sobretudo financeiros, da política de ajuda à instalação.

A ação política só pode desenvolver-se e obter resultados em domínios de competência que lhe são reconhecidos, ou seja, basicamente os do direito e das finanças públicas. Qualquer que seja a complexidade daquilo que se percebe em um dado momento como um problema, a intervenção política só pode incidir sobre ele e tentar solucioná-lo se for objeto de novos textos legislativos ou de regulamentos administrativos, ou que haja crescimento ou remanejamento das despesas públicas. O fato de que a instalação tenha se tornado uma questão política importante, ao contrário, por exemplo, da sucessão (embora tratada aqui e acolá por alguns textos jurídicos ou medidas fiscais (cf. Cormoreche, 1987), indica claramente os limites da intervenção política.

Tendo em vista as realidades agrícolas atuais, é difícil contestar que a "crise" das instalações seja, antes de tudo, uma crise de sucessões, que está longe de reduzir-se ao problema jurídico da transmissão do bem agrícola. Contudo, esta constatação é de uma medíocre utilidade política, pois não contempla e favorece as possibilidades de intervenção. Se muitas famílias camponesas

buscam, elas próprias, dissuadir seus filhos de ficar, se estes últimos são cada vez mais atraídos pelo modo de vida urbano ou pelo emprego assalariado, vê-se o mal que poderia fazer sobre isso o legislador ou o administrador de fundos públicos, ainda mais porque tais evoluções são, em parte, devidas a suas intervenções em favor do "rompimento do isolamento dos campos".

A multiplicidade de fatores em causa, sua característica difusa ou pouco visível e o fato de que eles exercem seus efeitos no próprio seio da intimidade familiar, tornam toda ação coletiva e voluntarista fora de propósito ou muito tardia. A característica mais familiar ou patrimonial do que propriamente agrícola desses problemas de sucessão, torna mesmo improvável a descoberta de soluções apropriadas aos futuros agricultores, sem tocar em toda a construção do direito das transmissões, que seriam aceitas tanto pelo meio agrícola quanto pelas outras categorias de proprietários (15).

Nada mais resta senão agir sobre aquilo que parece mais facilmente modificável, unicamente na agricultura, por incitações coletivas: as condições de acesso ao ofício. *Os elementos sucessivos da política de auxílio à instalação tiveram todos como vocação revalorizar a atividade agrícola e tornar o acesso mais atrativo, mais fácil, mais vantajoso.*

O ano de 1973 marcou o verdadeiro lançamento dessa política, não somente com a criação da DJA, mas também com o voto, em 17 de julho, de uma lei definindo o estatuto "de associado da exploração" para os filhos dos agricultores: "Criando essa fórmula de 'noviço', o legislador espera que o jovem ajudante familiar estará associado mais cedo à gestão da exploração, participará dos resultados, completará sua formação depois e ao cabo de alguns anos, instalar-se-á em boas condições" (Garrouste, 1983:144).

Ora, se a subvenção obteve um grande sucesso, incitando em 1976 os poderes públicos a estender o benefício a todo o território nacional e, em 1978, a tornar mais flexíveis as condições para sua concessão, já o estatuto de associado da exploração conheceu poucas aplicações práticas. A formalização jurídica de relações familiares – obrigando os pais a elas submetidos a conceder a seu filho ajudante licenças de formação e interessá-lo financeiramente sobre os resultados da exploração –, instituía obrigações excessivamente pesadas, sem oferecer vantagens suficientes.

Ela aplicava a realidade familiar do trabalho agrícola uma lógica muito exterior, inspirada nas relações que existem entre um aprendiz e seu patrão e,

(15) A transmissão do capital é, frequentemente, uma fase crítica igualmente para as empresas de outros setores da atividade e muitos não conseguem sobreviver. Isso deve-se em grande parte à ausência no direito francês da noção de empresa, no sentido econômico. As organizações patronais deploram regularmente a insuficiência de tais dispositivos jurídicos ou fiscais. Para algumas referências de estudos recentes sobre estas questões, cf Maresca, 1985.

principalmente, tomava de maneira brutal o partido do ajudante familiar contra seus pais [16]. Mas, desde 1976, quando a DJA já era acessível em toda parte, aqueles que poderiam ter sido tentados a adotar esse estatuto viram seus interesses contemplados sobretudo pela instalação propriamente dita, garantia mais certa de independência, e o GAEC pai-filho [17], reconhecido no mesmo ano, serviu-lhes para estabelecer uma relação juridicamente definida com seus pais (e, desta vez, com vantagens notáveis).

Criado pela lei de 8 de agosto de 1962, o GAEC é um outro exemplo dessas fórmulas jurídicas reveladoras das intenções reformistas do legislador. De 1966 a 1976, inclusive, só foram criados 4.232. Desenvolvendo sua ação em todas as direções ao mesmo tempo, o CNJA reivindicou, desde 1973, o reconhecimento oficial dos GAEC pai-filho, utilizando o argumento de que, segundo as regiões, as "associações de fato", ou seja, pais e filhos trabalhando juntos na exploração familiar, sem nenhuma forma de contrato, eram claramente mais numerosas que os GAEC. Em menos de três anos, o GAEC pai-filho era reconhecido oficialmente.

Foi a época em que a lei sobre o estatuto de associado de exploração tornava-se, enfim, operacional, após um período de implantação particularmente longo. O CNJA não se privou de denunciar essa lentidão, responsabilizando a administração pública e também o sindicalismo "veterano", cujo "imobilismo é muito inquietante" (seminário de estudo, junho, 1975). Em seguida, o sindicato tudo fez para tentar promover esse novo estatuto através de artigos, folhetos e operações publicitárias, mas a questão continuava a ser tratada como confidencial, enquanto se desenvolvia rapidamente o número de GAEC: contavam-se 28.270 em 1983, dos quais 65 por cento associavam pais e filhos (Rattin, 1986a), e 36.713 no final de 1986, dos quais 76 por cento pai-filho (Cormoreche, 1987, anexo 6).

Assim, a preocupação de um sindicato em melhorar os auxílios, que ele contribuiu diretamente para criar, levou os poderes públicos a modificarem a regulamentação preexistente e dar-lhe uma nova vocação, totalmente imprevista por seus autores. Para que a DJA pudesse ser recebida também pelos jovens participantes de GAEC, a fórmula concebida para associar diversas explorações tornou-se, na prática, um novo quadro jurídico no qual era possível formalizar as relações intrafamiliares. Como ela era mais incitativa do que regulamentar, arruinou o estatuto especialmente criado em favor dos ajudantes fami-

(16) Inspirado nesse particular pelo CNJA, que se insurgia contra "a situação de ajudantes familiares feita da injustiça, da insegurança, da irresponsabilidade e da ausência de remuneração" (Congresso, *Resolução Geral*, 1972:1).

(17) GAEC – grupamento agrícola de exploração em comum – fórmula jurídica permitindo a associação de várias explorações. Originalmente, um GAEC não podia ser criado entre um pai e seus filhos trabalhando na mesma exploração.

liares. Entre o fracasso desse último e o sucesso atual da fórmula do GAEC associada à DJA (18), encontra-se a autonomia relativa da lógica familiar, irredutível ao modelo jurídico de independência de seus membros, mas se reapropriando – para um uso estritamente familiar e sucessorial – de uma fórmula de associação concebida para estimular a agricultura em grupo.

Há também os efeitos de decisões políticas umas sobre as outras, com o CNJA tendo sido, neste caso, o principal artífice do fracasso da lei de 1973, destronada – graças à sua ação – pela modificação de um simples texto regulamentar. No final das contas, o GAEC pode ser considerado hoje como um dos elementos constitutivos da política de auxílio para instalação, e os meios, sobretudo financeiros, destinados a encorajar seu desenvolvimento devem ser imputados, em grande parte, à conta dos auxílios em favor dos jovens agricultores.

Isso mostra ainda que as intervenções públicas que se apóiam na incitação mais do que na regulamentação, e na ajuda financeira mais do que na construção jurídica, são as mais rentáveis politicamente e, em todo caso, os menos arriscados (19). A apresentação de auxílios à instalação é, aliás, freqüentemente reduzida à DJA e aos empréstimos JA, cujo sucesso é maciço e visível (cf. tabela 1). E, de fato, a história da política instaurada em 1973 desenvolveu-se largamente em torno da questão do crédito.

3. O crédito de uma política

A prioridade dada à instalação causou incessantes problemas orçamentários, na medida que o Estado devia aumentar a rubrica dos empréstimos JA e esforçava-se, após o enquadramento do crédito em 1969, em limitar o custo global da subvenção. Assim, a cada ano o volume de empréstimos JA era negociado com o CNJA e, no momento das discussões orçamentárias, o ministro sempre procurava mostrar que os créditos aumentavam em volume mais rápido

(18) Sucesso muito relativo contudo: depois de 1976 as instalações de GAECs representam 26 por cento daquelas que se beneficiam da DJA, tendo sido atingido o máximo em 1978, com 28,2 por cento. Foi em 1983 que se criou o maior número de GAEC e, desde então, o número de criações está em baixa e o dos desaparecimentos em alta (cf. Cormoreche, *op. cit.*). Atualmente a proporção de responsáveis por explorações em GAEC deve chegar aos 10 por cento dos responsáveis por explorações agrícolas em tempo integral. Para uma análise jurídica da "irresistível ascensão dos GAEC (...) ligada à formulação, em direito francês, de uma política de instalação em agricultura" cf. David, 1985:368.

(19) Perante o CNJA que, por ocasião de suas jornadas de estudos de 2 de junho de 1983, reclamava novas medidas em favor da pré-instalação, Michel Rocard deu uma resposta cheia de reservas: "Não devo esconder de vocês que a elaboração de um novo quadro favorecendo a pré-instalação coloca problemas sérios de ordem prática e jurídica, sobretudo no tocante ao que é matéria de direito social e fiscal." Ele recomendou evitar, nesta matéria, o "jurismo excessivo que contribuiu para o fracasso do dispositivo previsto pela lei de 1973 sobre os associados da exploração".

que os outros tipos de empréstimos subvencionados, ou continuavam a crescer, mesmo fracamente, enquanto os outros estagnavam, ou até mesmo baixavam. Apesar disso, as filas de espera cresciam nas caixas de crédito agrícola e outros créditos excepcionais foram desbloqueados para diminui-las.

Mas o CNJA, reivindicava igualmente a elevação do teto dos empréstimos (concedida várias vezes), assim como a possibilidade de utilizá-los para outros fins que a retomada do capital de exploração (20). E ele mostrou-se sempre muito preocupado quanto à sua taxa, a tal ponto que, em novembro de 1980, o ministro apresentava sua manutenção em 4 por cento (21) como fato bastante significativo politicamente. Alguns meses mais tarde, Edith Cresson elevou tal taxa para 6 por cento e reduziu a duração da subvenção: por mais que ela evocasse a degradação da conjuntura econômica, mostrasse que os empréstimos JA foram menos penalizados que outros e aumentasse em mais de um terço a rubrica em 1982, o CNJA denunciou violentamente esse "golpe baixo na política de instalação", organizou manifestações e fez com que a taxa caísse para 4,75 por cento para as zonas de montanha e desfavorecidas.

Em maio de 1986, o novo governo baixou de 2 por cento as taxas em vigor e, posteriormente, chegou a conceder por duas vezes descontos nos juros. A taxa oficial dos empréstimos subvencionados só é uma indicação formal de seu custo para os tomadores de empréstimo. Em todas as conjunturas difíceis, os auxílios à renda agrícola compreenderam medidas para atenuar os encargos com o reembolso dos empréstimos, das quais os jovens agricultores (ou ainda os titulares de planos de desenvolvimento) beneficiaram-se sempre prioritariamente.

De 1970 a 1984, a parte de empréstimos JA no conjunto de novos empréstimos subvencionados consentidos a cada ano, passou de 9 a 19,6 por cento, atingindo 40,8 por cento em 1986. Seu volume jamais deixou de aumentar, enquanto a rubrica global de empréstimos subvencionados diminuía desde 1982. Uma tal progressão exigiu o remanejamento dos recursos disponíveis, cujos efeitos restritivos fizeram-se sentir particularmente nos créditos destinados a financiar as compras de terra. O acesso à terra sempre foi considerado como um dos maiores problemas para a instalação. Assim, essa tendência à redução de créditos ficou rapidamente em contradição com as ajudas instauradas neste intervalo de tempo, o que engendrou várias reformas que devem ser consideradas como ligadas ao desenvolvimento da política de ajuda à instalação.

---

(20) O lançamento de planos de desenvolvimento pelas autoridades européias obrigou o governo francês, em agosto de 1976, a restringir o uso de empréstimos JA unicamente para retomada do capital de exploração agrícola (no estado em que se encontrava ou após certas reparações). O CNJA nunca aceitou essa restrição e, desde então, concentrou-se em buscar sua diminuição pouco a pouco. Atualmente, sobre os 500 mil francos empenhados, 170 mil podem ser utilizados para os investimentos de modernização.

(21) Para uma taxa de inflação que girava então em torno de 8 por cento ao ano.

Foi em 1977 que, pela primeira vez, o ministro da agricultura relacionou os problemas de instalação às dificuldades de acesso ao terreno fundiário, um refrão que iria em seguida inspirar os discursos do governo e do CNJA até o voto da lei de orientação de 1980. Em 7 de setembro de 1978, perante o congresso do CNJA, o ministro declarava: "Estou de acordo com o objetivo de vocês de instalarem entre 10 mil e 12 mil jovens por ano, mas de uma maneira geral há mais candidatos à instalação do que terras livres. Neste domínio, o verdadeiro problema é o preço e o controle das terras".

A consciência que existia, desde essa época, do problema de instalação parece estar fundada principalmente sobre dois tipos de fenômenos julgados alarmantes. O primeiro era que, embora em certas explorações julgadas formalmente viáveis, nenhum filho quisera ficar. "(...) O número de instalações não está à altura daquilo que se esperava, (...) há cerca de 8 por cento de jovens a menos a cada ano, (...) o vazio espreita certas zonas. *Pior: certos jovens que poderiam se instalar não o fazem"* (constatação dos anos 70 feita pelo CNJA, retomada em *CNJA*, 1983:6). Dito de outra forma, significa que o problema colocava-se ali onde não deveria estar.

O segundo fenômeno era a existência de candidatos agricultores não conseguindo instalar-se. E este motivo de inquietação prevaleceu nos discursos políticos a partir de 1977, sem que eu tenha conseguido determinar que informações, que estatísticas novas fundamentavam a argumentação, nem mesmo qual atualidade política ou sindical (cf. a cronologia publicada no AFSP, 1987:600-633). De qualquer forma, o excesso de demanda de terra – mesmo não mensurável e mesmo mínimo – é, por princípio, digno de interesse para os OPA, já que manifesta que a profissão é ainda atraente para os jovens oriundos do mesmo meio ou, mais raramente, vindos de outros meios.

Em 30 de dezembro de 1977, uma lei modificou o direito de preempção dos SAFER (22), a fim de "favorecer a instalação, a reinstalação ou a manutenção dos agricultores". Esses mecanismos que não tinham consagrado, até então, pouco mais de 20 por cento das revendas das terras adquiridas às instalações, fizeram subir esta proporção para 35 a 40 por cento, em diferentes anos, permitindo perto de 1.500 instalações ou reinstalações por ano, de 1980 a 1985, contra somente 8.750 de 1963 a 1978 (cf. F.N. Safer, 1979; Fraigneaud, 1985; e Fontaine, 1982). Por outro lado, o decreto nº 78-123, de 2 de fevereiro de 1978, reestruturou o regime de empréstimos fundiários subvencionados. Antes dessa reforma, somente 20 por cento de seu volume era destinado a contemplar as

(22) SAFER – sociedades de ordenação fundiária e de estabelecimento rural. Criadas em 1963, esses organismos privados são encarregados de uma missão pública de reestruturação fundiária.

instalações: daí até o fim do ano de 1978, a proporção aproximou-se de 35 a 40 por cento (Collet, 1979) e, em 1979, ela atingiu 46 por cento (*BIMA*, 882, 22.01.1980) (23).

A prioridade adquirida pelos jovens que se instalam na atribuição de créditos fundiários, poderia facilmente encontrar equivalentes em outros setores da política agrícola. O exemplo mais recente é o da reestruturação leiteira: não se trata, aqui, de estimular, mas de forçar os produtores não a desenvolver, mas a limitar suas entregas de leite. Ora, a redução da capacidade produtiva é totalmente antinômica da lógica de expansão que caracteriza o acesso ao ofício de agricultor, tal como ele é encorajado pelos poderes públicos. A existência de uma política específica de instalação e a importância que ela adquiriu permitiu ao CNJA, também nesse particular, obter condições singulares em favor dos jovens (como para os titulares de plano de desenvolvimento): conservação do nível de produção de seus pais e atribuição preferencial de quotas liberadas pelos exploradores, abandonando voluntariamente o leite.

Finalmente, o conjunto das repercussões – mensuráveis financeiramente ou não – da política de auxílio à instalação sobre outros planos da política agrícola leva à reinterpretação da tabela 1. A tabela mostra como eram fracos os créditos concedidos aos jovens agricultores, levando-se em conta o total das despesas do Estado em benefício da agricultura. Como acabamos de ver, outras ações públicas achavam-se diretamente afetadas, adicionando sua própria contribuição financeira às somas já contabilizadas. Além disso, o montante alcançado, por mínimo que possa parecer, comparado ao orçamento total da agricultura, não representa menos, afirmava-me um alto funcionário, mas "algo de considerável, quando o relacionam à capacidade de desdobramento de um orçamento ministerial. A relação pertinente seria: aumento de despesas de instalação/margem de manobra do orçamento da agricultura" (sobre esse ponto, cf. Bechet, 1975:28). Todos esses argumentos devem ser considerados se

(23) Com a redução gradual da rubrica de empréstimos subvencionados, ao lado do incentivo aos responáveis por explorações para utilizar créditos não bonificados em suas compras de terra, a prioridade à instalação não deixou de colocar problemas de equilíbrio político. Michel Rocard foi o primeiro que, sem todavia deixar de privilegiar os jovens no acesso ao campo fundiário, recolocou segundo o gosto do momento a ampliação das explorações já existentes: "Para que as instalações sejam numerosas, é preciso aceitar instalações mesmo em estruturas um pouco estreitas, uma vez que existe a qualificação e a vontade ativa no candidato. Mas a condição do sucesso durável dessas instalações está na possibilidade para o jovem de poder dispor, em seguida, de uma exploração na dimensão de suas capacidades e de suas necessidades. A ampliação razoável de certas explorações constitui o complemento necessário da política de instalação" (discurso de 29 de novembro de 1983, em frente à F.N. SAFER). E mais recentemente, em um artigo do *BIMA* (1176, 11.02.1987), consagrado aos "problemas da liberação de terras", ou seja, a próxima perspectiva de seu abandono e de aparição de terrenos baldios, acha-se incriminada "uma política de estruturas muito centrada na "instalação": "A vontade de realizar instalações a todo preço fez com que, antes de tudo, fossem instalados jovens em dificuldade e que, em seguida, interditou-se a ampliação das explorações até o limite da viabilidade que poderiam ser validamente contempladas" (p. 23-24).

queremos conhecer melhor os processos de elaboração de uma política específica, melhor delimitar seus contornos reais e, através disso, melhor apreciar seus resultados (24).

III. À procura dos efeitos sociais

É certo, em todo caso, que os créditos atribuídos pelo Estado não teriam sido suficientes, só eles, para fazer do encorajamento à instalação uma prioridade da política agrícola. Trata-se objetivamente de uma política de suplementação, financeiramente leve, mesmo se seus meios aumentam. Mas ela está carregada de sentido político, porque representa uma intervenção pública sobre a forma de tornar-se agricultor. Impondo condições para conceder auxílio, os poderes públicos e os DPA contribuem para definir um modelo de instalação e para torná-lo inscrito na realidade. Através dos efetivos de beneficiários e das quantias despendidas, é o valor desse modelo que é suposto ver-se confirmado. Abordarei o estudo deste aspecto normativo dos auxílios à instalação através da análise de duas medidas particulares, menos conhecidas, o que nos conduzirá à questão do impacto sobre a renovação da população agrícola.

1. Ações como exemplo

Exceto a DJA e os empréstimos JA, as iniciativas tomadas permaneceram, até o momento, de pouca amplitude; elas valem de alguma forma como exemplo. Isto deve-se, em grande parte, à natureza dos problemas. Quando julgam necessário agir sobre certos comportamentos dos agentes sociais, nem os poderes públicos nem mesmo as OPA podem realizar em seu lugar as

(24) Se a política agrícola francesa é obrigada a conformar-se aos regulamentos europeus, ela é igualmente tributária de arbítrios interministeriais, nos quais as opiniões do Ministério das Finanças pesam muito. Seria preciso seguir mais em detalhe o encaminhamento governamental de reformas sucessivas da DJA a fim de ver se sua seletividade crescente não foi adotada, em parte, sob o domínio de imperativos de "rigor" orçamentário. Parece, por exemplo, que as possibilidades atuais de modular o montante da DJA segundo os múltiplos critérios, aliás variáveis, de uma região a outra, foram largamente estendidas em 1982 por ocasião da duplicação da DJA, a fim de reduzir o custo global: funcionando nessas possíveis variações, o Ministério da Agricultura finalmente só dobrou o montante da DJA máxima, limitando o aumento médio em torno de 70 por cento.

transformações desejadas. Se não há bastante jovens instalando-se nem o Estado nem a profissão poderão fazê-lo por eles [25]. Por outro lado, em vários casos a ação política (inclusive quando ela emana das OPA) visa tanto a criar precedentes quanto a transformar diretamente a realidade social (o que ela raramente tem meios para fazer). Em uma iniciativa política – mesmo que ela permaneça na condição de teste, de ensaio formal –, é importante concretizar uma concepção das coisas, de mostrar em tamanho natural que esta pode se tornar realidade.

É o que ocorre com a idéia (ainda teórica) de que uma das soluções para a falta de instalações na agricultura seria encorajar candidaturas exteriores ao meio familiar ou ao meio agrícola. Às famílias camponesas, cuja exploração é viável, mas que não têm sucessor, seria necessário poder propor a participação ou dos filhos de outros agricultores à procura de uma exploração ou mesmo de jovens originários de outros meios sociais. Essa concepção inspirou duas séries de iniciativas: a criação de "contratos emprego-formação-instalação" e o estabelecimento de "repertórios para instalação".

Os primeiros são inspirados nos contratos "emprego-formação", elaborados pelo Ministério do Trabalho para ajudar os desempregados a encontrar um emprego, e nas fórmulas de ajuda aos assalariados para a criação de empresas. Os segundos consistem num modelo de "anúncios classificados", incentivando os candidatos a retomarem a exploração, sucedendo aos agricultores sem herdeiros e em vias de se aposentarem. Mas essas ações incitativas requerem a reunião de um tal número de fatores favoráveis e distanciam-se de tal orma das condições habituais, ou seja, familiares, de instalação (cf. Champagne, Maresca, 1986, tomo 1), que elas não deram origem a muitas realizações efetivas desde sua elaboração [26]. Entretanto, ainda que em número muito pe-

(25) Desde 1979, um responsável do CNASEA, observando uma diminuição do número de DJA bem como dos primeiros empréstimos JA atribuídos em certos departamentos montanhosos, notava: "Os fatores que influenciam o número de instalações são muito numerosos e principalmente muito poderosos para que unicamente a dotação e mesmo as condições de financiamento possam, sozinhas, ter efeito muito sensível sobre o número de instalações" (Sebillotte, 1979:13). Após essa data, o número total de DJA concedidas no conjunto do país aumentou a cada ano (cf. quadro 1), sobretudo graças ao efeito não negligenciável da duplicação da subvenção em 1982. Mas o impulso interrompeu-se em 1984 para dar lugar a uma baixa do número de instalações auxiliadas; não foram contadas mais do que 10.144 em 1986. A mesma tendência observa-se ao nível dos empréstimos JA uma vez que, pela primeira vez em 1986, a rubrica que lhes foi inicialmente reservada não foi inteiramente consumida: 140 milhões foram assim transferidos no curso do ano ao proveito de outras categorias de empréstimos.

(26) No final de 1986, as ADASEA que fizeram um repertório (cerca de 60) totalizavam um milhar de explorações disponíveis e 3.400 candidatos à instalação; 150 instalações tinham sido realizadas por esse canal, em 1985; 213 em 1986. Para chegar a esse último resultado, três mil contatos tiham sido necessários entre jovens que retomam a exploração e cedentes. A operação é particularmente recente, já que as primeiras iniciativas datam de 1983.

queno, estas ganham em credibilidade simplesmente porque existem. Tornada realidade, a idéia torna-se também mais convincente. A partir de alguns agricultores instalados por essa via, as OPA podem argumentar que um sucesso mais amplo da fórmula só depende do aumento dos meios, principalmente financeiros, postos à sua disposição.

Existem além disso resultados que, desde a aplicação, mesmo embrionária, de tais medidas, adquirem uma evidente importância política. Se tudo se baseia no postulado de que existem simultaneamente explorações viáveis sem sucessor e candidatos a agricultores que não encontram onde se instalar, importa tornar "visíveis" as duas ordens de fenômenos. Dos dois, o primeiro é o mais difícil para se colocar em evidência, pois a sucessão se processa, na maior parte das vezes, em nível local, entre pais ou entre vizinhos. Mesmo para os representantes profissionais ou técnicos agrícolas, é difícil deslocar os problemas para uma cena mais ampla e propor sucessores oriundos de outro lugar (27).

De fato, os contratos emprego-formação-instalação ou os repertórios são limitados mais pela oferta de explorações a serem retomadas do que pela demanda. Em contrapartida, eles compilaram um número importante de candidaturas de futuros agricultores. Alongando-se, sua lista torna mais manifesta ainda esta contradição – que preocupa particularmente as OPA – entre o desejo de alguns de se instalar e a impossibilidade de consegui-lo; ela avoluma estatisticamente, ou seja, pelo número, a vontade de tornar-se agricultor, deixando supor que esta se manifestaria mais ainda se encorajassem-na ainda mais. A desproporção entre o número de solicitantes e o da oferta de explorações contribui, no primeiro momento, para melhor demonstrar a urgência da ação.

Inspirando essas iniciativas que visam a encorajar particularmente aqueles que têm mais determinação do que meios, as OPA tendem a fazer da instalação um caso de vontade, de decisão. Para o CNJA, primeiramente trata-se de uma verdadeira intervenção, tanto ideológica quanto prática sobre o que é ou o que deve se tornar o ofício do agricultor. Largamente proveniente de teses do CNJA, *a política em favor da instalação não é então prioritariamente orientada para a luta contra o êxodo agrícola, mas sobretudo voltada para a produção e a imposição de um novo modelo profissional.*

Esse modelo é difundido permanentemente pela imprensa especializada, pelos discursos de porta-vozes agrícolas ou pelos textos da Administração. E basta prestar atenção à cronologia da produção ideológica para avaliar o quanto

(27) É, aliás, uma das funções das estatísticas e de sua utilidade. Mensurando as perspectivas de sucessão e de instalação – de uma maneira ao mesmo tempo anônima, normalizada ou, ao menos, explicitada, portanto reutilizável em grande escala, na sede das OPA, de um departamento como nos escritórios parisienses ou no Ministério –, as estatísticas tiram estes problemas de seu contexto familiar e local e oferecem aos que "decidem" informações operacionais que alimentam o modo de raciocínio que lhes é particular e determinam as decisões que eles consideram ter "amplitude geral".

ela parece depender do ritmo de desenvolvimento da ação dos poderes públicos. Mas esse florescimento da retórica não é um dos principais efeitos do estabelecimento de toda política específica? Há talvez mais dificuldade para distinguir este efeito induzido quando ele se desenvolve em torno de uma política "bem sucedida", ou seja, aprovada por seus destinatários. Nesse caso, parece tão natural falar de uma política que "funciona", mesmo que não se perceba que ela "funciona", justamente porque se fala dela. Dito de outra forma, sua eficácia poderia ser devida não tanto às medidas efetivamente tomadas, mas quanto ao eco que se produz em torno delas, representado pela multidão de intervenções que buscam ampliar a força de sua incidência. Por sinal, o progresso da política de auxílio à instalação, sob a influência de sua repercussão crescente nos meios profissionais, é o melhor índice de que *a principal ação de uma política incitativa desse tipo é aquela que se exerce junto a múltiplos agentes (sindicalistas, jornalistas, funcionários, etc.), dedicados a produzir o discurso da legitimação em nome e para além daqueles que têm o maior interesse em seu sucesso, ou seja, seus beneficiários.*

Desde o começo do ano de 1974, o CNJA organizou uma "Jornada Nacional dos Associados de Exploração Agrícola" e difundiu em 20 mil exemplares um folheto sobre o mesmo tema. Quando o novo estatuto se tornou operacional, ele assegurou sua promoção pela criação de uma dotação de dois mil francos destinados a recompensar cerca de 20 pioneiros a cada ano. O pouco sucesso dessa forma jurídica provavelmente não estimulou a operação por muito tempo (a doação parece ter sido concedida em 1976 e 1977). Mas logo uma nova ocasião apresentou-se para relançar a ação sindical em uma outra direção: em 3 de fevereiro de 1977, uma circular ministerial definia as modalidades de aplicação de novos auxílios (subvenções e empréstimos), destinados a encorajar a moradia autônoma dos jovens agricultores, já experimentados em certas regiões no ano anterior. Elas foram revalorizadas a partir de março de 1978 e reformadas ainda em janeiro de 1981: a primeira rubrica de empréstimos elevava-se a 300 milhões de francos. *Jeunes Agriculteurs* consagrou a esse tema sua capa em março de 1977 ("Habitação separada: pontapé inicial") e anunciou para "breve" o lançamento de uma "bolsa para moradia autônoma de jovens agricultores": "Morem finalmente em suas próprias casas! Para ajudá-los a arrumar sua própria moradia, ganhem cinco mil francos graças à nova operação CNJA Mobil" *(Jeunes Agriculteurs*, novembro, 1977). Para dar a exata medida do trabalho de informação e de publicidade feito em torno das decisões governamentais seria necessário relacionar os artigos, as fichas práticas publicadas regularmente pela revista e também os boletins internos destinados aos responsáveis pelo sindicato, sem esquecer as produções do resto da imprensa agrícola, que não são poucas.

2. O público atingido: importância numérica, importância política

As quase 105 mil DJA distribuídas de 1973 a 1985 não atingiram mais que

um terço das instalações efetivas durante esse período. A mesma relação de um em três entre o número de DJA e o total das instalações relaciona-se, em nosso estudo, à amostra de jovens recém-instalados (Champagne, Maresca, 1986, tomo 2:6-50). Em nível nacional, entre 1979 e 1985 – período de pleno progresso dos auxílios, assim como das estatísticas sobre os fenômenos de instalação (Rattin, 1981, 1984, 1986b, 1987) – as DJA chegaram a representar 52,7 por cento do total das instalações, ou seja, uma fração em nítido crescimento. Esse resultado é muitas vezes apontado como um dos sinais que mais provam a eficácia da política posta em prática, afirmação que permanece inverificável. É certo, ao menos, que *uma política incitativa, de caráter seletivo, é ao mesmo tempo uma política de dissuasão*. Isso pode ocorrer abertamente, como no caso presente, em que os responsáveis sindicais, administrativos ou políticos declaram freqüentemente só querer ajudar jovens se eles estiverem seguros de seu sucesso: "(...) não se presta favor a ninguém quando se auxilia um jovem a se instalar em uma exploração sem futuro", disse o ministro por ocasião da entrega da centésima milésima DJA, em 13 de janeiro de 1986.

Mas a discussão opera igualmente de maneira ambiente, por um jogo contínuo e desigual de benefícios adquiridos por uns e recusados a outros (voltarei mais abaixo sobre esse efeito de exclusão). De maneira que o número total das instalações efetivas torna-se, ele também, em parte, o resultado da política conduzida em favor de um certo tipo de instalação. Mesmo se, por falta de informações, não se pode avaliar quantos candidatos eventuais à instalação decidiram finalmente não perseverar em seu projeto porque eles sabiam estar excluídos os auxílios ou mesmo muito longe dos padrões profissionais valorizados pela política posta em prática.

De fato, se considerarmos que, após 1981, os destinatários em potencial dessa forma de ajuda são, essencialmente, os filhos de agricultores de 21 a 34 anos, é com esse contingente que seria preciso relacionar o número de DJA atribuídas a cada ano. Só pude estabelecer tais números para 1983 (de acordo com Rattin, 1986c). Naquele ano, 652 mil filhos de agricultores entre 16 e 34 anos viviam em explorações familiares; eles só representavam a metade do número total de filhos de origem agrícola e da mesma faixa de idade, tendo os outros deixado a exploração de seus pais [28]. Sobre estes 652 mil, 389 mil eram rapazes e, entre eles, 202.200 tinham de 21 a 34 anos.

---

(28) "Durante o período 1981-1983, 57 por cento das filhas de agricultores com idade média de 22 anos deixaram as explorações para 35 por cento de filhos com 24 anos. Além disso, estas taxas estão em progressão em relação ao período precedente (1979-1981), quando elas alcançavam respectivamente 49 por cento para as mulheres e 32 por cento para os homens. Apesar da diminuição sensível dos efetivos de jovens e das dificuldades de emprego não-agrícola, as saídas de filhos de agricultores pareceriam ainda progredir nos anos recentes. Dado que nesta população recruta-se a maioria dos novos chefes de exploração, mas também de suas esposas, esta situação só poderia levar, no estado atual das coisas, a uma diminuição acentuada do número de instalações, mas também a um agravamento do celibato entre os jovens agricultores" (Rattin, 1986c:27).

Nesse último grupo, 45,6 por cento exerciam uma profissão não-agrícola (muitos entre eles seriam então suscetíveis de partirem, por sua vez, nos anos vindouros) e somente 86.075 (42,6 por cento) trabalhavam na agricultura. Deste efetivo, falta ainda retirar os jovens já instalados, cerca de 20 mil indivíduos [29], para obter o número de destinatários em potencial das ajudas à instalação em 1983, que tem um aumento médio de 65 mil. Somente 14.996 DJA foram atribuídas naquele ano [30]. Em outros termos, a subvenção teria atingido um quarto de seu público-alvo, o qual, como vimos, não representa mais que uma fração já muito reduzida do conjunto dos filhos de agricultores.

Se o fato de uma subvenção pública só atingir uma minoria fosse suficiente para questioná-la politicamente, dispositivos inteiros de auxílios achar-se-iam condenados em todos os setores. A maioria dos estudos disponíveis sobre os efeitos da política agrícola mostram, particularmente, que os subsídios públicos beneficiam geralmente uma pequena fração da população teoricamente interessada, aquela que tira partido freqüente de todos os auxílios disponíveis e acumula o benefício que proporcionam (cf. sobretudo Blogowski **et alii**, 1983, e o mais recente, *Cour de Comptes*, 1987). Além disso, por definição, uma política incitativa não proíbe ninguém de fazer o que ela não encoraja.

A distância – por mais que seja difícil medi-la – entre o número total de instalações na agricultura e aquele das DJA distribuídas no mesmo período de tempo é suficiente para mostrar que se pode sempre proceder à instalação sem auxílio. A própria lógica dos estímulos públicos – que só atingem voluntários – supõe que o fato de se colocar na condição de solicitantes é objeto de pura decisão pessoal. Assim, a medíocre importância relativa de beneficiários não é necessariamente considerada como uma fracasso, já que, muito freqüentemente, os promotores de políticas incitativas tendem a considerar os outros como indivíduos que não quiseram sua ajuda ou que não aceitaram fazer os esforços requeridos para obtê-la.

Além disso, os raciocínios desenvolvidos para demonstrar o sucesso de uma política ou sua importância baseiam-se mais freqüentemente, como vimos, sobre valores absolutos (número de DJA, rubrica de empréstimos JA, etc.) do que sobre valores relativos (proporção de instalações efetivas, percentual den-

---

(29) Entre 1981 e 1983 instalaram-se 18.800 filhos de exploradores, com idade de 20 a 34 anos (Rattin, *ibidem*, p. 34). Somente 2.100 viviam anteriormente fora da agricultura.

(30) Bem entendido, esta comparação só é válida à falta de outra melhor. Para fazê-lo de forma adequada seria necessário seguir uma coorte de filhos de agricultores da classe de idade requisitada, a fim de enumerar a cada ano aqueles que escolhem uma profissão não-agrícola, os que deixam a exploração familiar para instalarem-se como agricultores em outro lugar e os que a retomam; nessas duas últimas categorias, aqueles que se instalam antes de 35 anos e, enfim, os que recebem a DJA. Este trabalho não é realizável facilmente, pois exigiria observações ao longo de praticamente 15 anos e necessitaria do estabelecimento de um "observatório" das instalações bem diferente daqueles que existem atualmente, os quais só se interessam geralmente pelo futuro das instalações auxiliadas em um período bem mais curto.

tro do orçamento, etc.). "Em matéria de instalação, a ação dos poderes públicos não tem equivalente em qualquer outro setor de atividades, mas igualmente em nenhum outro país da Comunidade Européia. A progressão dos auxílios diretos à instalação, após 1981, constitui um testemunho claro deste fato" (*BIMA*, 10 de setembro de 1984). Efetivamente, até 1984 o número de DJA pagas só fez aumentar, assim como o de empréstimos JA, apesar da seletividade crescente das condições de obtenção.

Se lembrarmos que a decisão de instituir uma dotação à instalação foi tomada sem saber exatamente quem a obteria, o fluxo de demandas ano a ano só poderia ser considerado como um sucesso por seus autores. A demonstração a fazer (e que foi feita) era que existia certamente um público beneficiário dessa subvenção. Quanto mais o público se estendia em número, mais convincente parecia a demonstração (31). *O principal sucesso político da DJA está localizado nesse reencontro entre um auxílio e seus beneficiários, entre um interesse político e um grupo efetivo, entre uma concepção economicamente sancionada de acesso ao ofício de agricultor e jovens capazes de apropriarem-se dela* (32).

Por outro lado, julga-se de boa política concentrar o interesse público sobre a minoria de agentes mais receptivos às incitações exteriores, sobre aqueles que "evoluem"(33). Os administradores dos tostões do Estado, destinados a encorajar transformações de natureza econômica, julgam globalmente mais rentável reservá-las àqueles que já asseguram a parte mais importante do resultado econômico do ramo da atividade envolvida. Os auxílios à instalação constam das medidas, visando modernizar a agricultura e aumentar sua adaptabilidade ao mercado; e elas atingem prioritariamente aqueles que se instalam mobilizando, de saída, um certo capital econômico, sinônimo de equipamentos

---

31) Da mesma forma, são muito frágeis os números que deram cabo politicamente do estatuto de associado de exploração e decidiram sobre seu "fracasso". A falta de realizações em número suficiente, permaneceu "letra morta". Notemos, nesse particular, que as apreciações sobre a importância do público atingido são elas mesmas objeto de debates. É claro, por exemplo, que se o CNJA mostrou-se sempre tão exigente sobre o número de instalações auxiliadas é porque seus objetivos explícitos tinham mais valor de reivindicação que de previsão. Sob esse aspecto eles nunca foram atingidos, mesmo durante a fase mais importante da política em favor de jovens agricultores (comparar os números do quadro 1 com os das citações reproduzidas p. 25 e 50 deste artigo).

(32) Sobre a homogeneidade prévia desse público-alvo, que o benefício de auxílios públicos só faz reforçar, cf. Champagne e Maresca, 1986, tomo 2:6-50.

(33) "(...) Uma boa parte das pretensas resistências às mudanças provém da ignorância na qual estão os principais interessados do verdadeiro sentido dessas mudanças e do sentimento de impotência e de abandono que deles se apodera. Este relatório destina-se a provocar uma melhor consciência da natureza e da gravidade do problema agrícola, a denunciar as falsas soluções tantas vezes propostas e a recomendar as ações capazes de *favorecer a evolução ajudando aqueles que evoluem.*" (Vedel, 1969:6, sublinhado por mim. Relatório pedido pelo governo. Este texto sobre a evolução futura da agricultura apareceu pouco após o plano Mansholt e contribuiu para animar os debates da época sobre a política agrícola).

modernos e garantia de rendas suficientes (cf. Champagne, Maresca, tomo 2:99-100).

É dessa minoria equipada que os peritos esperam o essencial da produção agrícola nas décadas vindouras (34). É igualmente sobre ela que os poderes públicos e as OPA contam movimentar, cada vez que lhes pareça necessário reorientar a atividade produtiva do ramo. Melhor equipados, melhor formados, mais jovens, os agricultores ajudados são supostamente mais receptivos às influências exteriores. Contemplar essa minoria modernista e produtiva é, portanto, apresentado como o método mais eficaz para facilitar, no futuro, o controle coletivo da produção agrícola (35).

Seria assim, certamente, se o benefício de ajudas à modernização ocorresse de forma simultânea à adoção, pelos interessados, de valores modernistas que inspiraram tal concepção, se os beneficiários da DJA se revelassem todos "criadores de empresas", formados em técnicas modernas de gestão e dotados de um senso permanente de adaptação. Nossas próprias pesquisas, assim como os juízos que circulam de forma corrente nos meios administrativos ou profissionais, indicam que não é sempre o caso.

Certamente, enquanto auxílio para dispor de capital líquido, a DJA tem um evidente poder de atração sobre todos aqueles que estão preparados há muito tempo para retomar a exploração familiar; o contexto econômico atual condicionando, com freqüência cada dia mais intensa, o sucesso de uma instalação aos investimentos ou despesas importantes (mesmo que fosse somente para a compra das partes de irmãos e irmãs, mais vigilantes do que no passado da partilha de um patrimônio agrícola que adquiriu muito valor). Fora das exigências de formação (às quais as OPA permitem a adaptação gradativa), as condições de superfície e de idade estão freqüentemente reunidas pelos candidatos que concebem sua instalação dentro de uma lógica, econômica e financeira, análoga àquela que inspira a política de auxílio. Entretanto, entre a instalação modelo e a realidade, bem que há acomodações; a DJA pode também ser obtida for-

---

(34) "(A) redução do número de explorações agrícolas não coloca em perigo, contrariamente ao que se pode ouvir aqui e ali, o potencial agrícola e agro-alimentar da França. Já se sabe que este está baseado, de fato, em um 'núcleo duro' de 400 mil explorações (...). No interior desse grupo, 380 mil explorações partilham, em 1980, 70 por cento do valor da produção agrícola francesa e 77 por cento da renda líquida que ela gera" (Magimel, 1986:20).

(35) Em outro setor, o mesmo tipo de lógica política do conjunto parece ter trabalhado contra o artesanato, nos diferentes ramos de produção onde este está presente: "(O artesanato) só constitui (...) uma parte mais freqüentemente subordinada de ramos de produtos porque está limitada às empresas de pequeno porte; há então geralmente em cada setor um grupo de empresas de maior porte que exercem uma hegemonia sem ou contra o artesanato. E até aqui, o Estado preferiu apostar na modernização com as grandes empresas percebidas como as únicas capazes de assegurar o progresso da produtividade" (Auvolat, 1985:279).

malmente e ela não constitui sempre uma garantia contra fracassos posteriores.(36)

Se considerarmos que eles se instalaram entre 1960 e 1970, que terão atravessado o período recente de modernização acelerada da agricultura e conseguido sobreviver economicamente com sucesso, por que seria preciso supor que apresentarão uma rigidez e impermeabilidade às mudanças que se atribuem aos chefes de exploração que têm hoje a mesma idade? No ano 2.000, sempre segundo essas previsões, 50 a 60 por cento dos agricultores de tempo integral terão entre 35 e 54 anos. Estes terão adquirido o estatuto de chefe de exploração a partir dos anos 70 e muitos terão recebido a DJA (basta – o que é provável – que eles tenham se instalado antes de 35 anos e que a subvenção tenha sido mantida nesse período). Ainda aí, e menos do que antes, não há porque duvidar de seu modernismo nem de seu êxito econômico, salvo se considerarmos que a modernização da agricultura se opera sem os chefes de exploração agrícola.

A consciência das incertezas inevitáveis, que cercam a atribuição e a influência desse tipo de auxílio, é transparente na forma pela qual é colocado o problema do envelhecimento da população agrícola, ou seja, na forma muito freqüente pela qual esse envelhecimento é apresentado como um problema maior dos anos vindouros (cf. notadamente Honore, 1979). Apoiando-se em projeções demográficas disponíveis – que supõem o prosseguimento de tendências em curso, ignorando ao mesmo tempo o possível efeito das políticas concebidas para mudarem seu curso –, os autores desses exercícios prospectivos denunciam como um grave perigo a forte e previsível diminuição do número de agricultores jovens no horizonte do ano 2.000.

Mesmo quando fazem alguma nuance, eles assimilam o crescimento da parte dos chefes de exploração mais idosos à redução das capacidades de evolução da agricultura francesa. "Não se trata de desprezar a sabedoria dos idosos. Digamos simplesmente que esse envelhecimento prepara mal a agricultura do amanhã para a flexibilidade na adaptação que exigem, desde hoje, as flutuações dos mercados internacionais, as exigências dos que controlam a distribuição alimentar e os caprichos dos consumidores" (Magimel, 1986:20) (37). Segundo as diversas hipóteses e previsões, os agricultores de 55 a 64 anos deveriam representar, no ano 2.000, 30 a 40 por cento dos chefes de exploração vivendo principalmente da agricultura (cf. sobretudo Rattin, 1980).

---

(36) "(...) Boa parte dessas instalações em zonas difíceis, apesar desta subvenção, apesar das condições de formação que ela exige, resultavam ao fim de quatro ou cinco anos em fracassos" (Magimel, 1986:20).

(37) Cito este artigo abundantemente porque ele pode ser considerado como exprimindo a opinião do sindicalismo agrícola dominante e seu autor é o diretor da agência de imprensa da FNSEA.

O catastrofismo das previsões demográficas é uma forma de ficção, que supõe que as mudanças registradas não seriam devidas àqueles que as realizaram, que só podem ter-se modificado ao longo do período [38]. Nessa ótica, a agricultura teria se modernizado, mas não seus ativos e com os mais idosos tornando-se retrógrados, somente os mais jovens estariam abertos ao progresso. Esse pessimismo prospectivo nega qualquer efeito às políticas incitativas voltadas para impelir ao modernismo os agricultores de amanhã.

Essa oscilação entre uma e outra visão simplificada parece ser característica de discursos de inspiração política. A impressão de contradição que se produz talvez só seja o produto da aproximação (lógica) de discursos que, comumente, não são produzidos juntos nem com o mesmo fim. As previsões negras visam impor a necessidade da intervenção pública, mesmo com o risco de negar as evoluções já registradas, assim como o efeito das políticas empreendidas. De outro lado, os balanços imponentes de ações políticas passadas, ou em curso, objetivam justificar sua aparição atribuindo-lhes a responsabilidade das evoluções recentes.

O segundo tipo de deformação dos fatos é bem rentável politicamente, enquanto que o esquecimento no qual caem com freqüência as previsões, limita a amplitude do primeiro risco, qual seja, fazer parecer ineficazes as intervenções públicas [39]. Esse jogo alternativo entre pessimismo e otimismo não po-

---

(38) Já destaquei esta tendência à negação de transformações efetivamente ocorridas, pela maneira como é normalmente afirmada a necessidade de formar "do exterior" os jovens agricultores às regras da economia, como se sua própria família fosse incapaz, não tivesse aprendido, na prática, a manter-se na agricultura (Champagne e Maresca, 1986, tomo 2:70-72). Nesse exemplo, a contradição encontra-se ainda reforçada pelo fato de que as formações contínuas – que asseguram a maior parte do nivelamento dos candidatos para a DJA –, não sendo levadas em conta nas estatísticas gerais sobre o nível de formação escolar dos franceses (exceto para os assalariados), o nível dos agricultores, mesmo os mais jovens, continua a parecer globalmente inferior àquele de outras categorias sócio-profissionais, o que justifica permanentemente a urgência reconhecida publicamente do problema da formação na agricultura e a elevação contínua das exigências da profissão sob este aspecto.

(39) O trabalho de previsão – tão técnico quanto seja para seus autores – faz concorrência direta ao jogo político de definição de fins e de meios para atendê-los, na medida que a prospecção pode, a todo momento, servir de referência para apreciar a eficácia das ações públicas. Entra, então, no jogo político a dúvida em torno das previsões ou a atribuição à sua lógica própria, mais ou menos lisonjeira, dos "erros" eventualmente registrados posteriormente na conduta das questões públicas. Mais, geralmente, a concorrência para impor ou contestar o fundamento das intervenções políticas passa pela manipulação dos elementos de descrição de realidades sociais, susceptíveis de serem politicamente transtornadas. Para um testemunho sem ilusões sobre as resistências dos governantes ao estabelecimento de um sistema de previsão econômica e sobre o formalismo dos trabalhos de planificação, ver o livro de um antigo diretor do INSEE (equivalente francês ao IBGE), com o eloqüente título *Programar a esperança* (Gruson, 1970).

deria, em todo caso, desenvolver-se a tal ponto se as incitações políticas não fossem portadoras de toda uma significação simbólica, ou seja, se elas não tivessem a vocação de produzir símbolos – cuja eficácia social só se manifesta a prazo e indiretamente – mais do que resultados imediatos tangíveis.

Devido à ação pública e à constelação de discursos que a sustenta, a minoria destinatária de auxílios do Estado adquire uma importância que ultrapassa em muito os limites de seus efetivos. Os beneficiários da DJA não encarnam somente, a título pessoal, o reencontro lucrativo entre uma trajetória profissional – que já tinha boas chances de resultar em uma instalação bem sucedida na agricultura – e um encorajamento coletivo que vêm contemplá-la, tornando-a mais vantajosa ainda; eles são elevados à condição de exemplos para outros. Pouco importa que a política levada a cabo seja responsável pelas qualidades celebradas naqueles que ela estimula ou que estes se tenham distinguido precisamente pelas qualidades que já apresentavam por si próprios: o principal é adquirido *nesse ato seletivo que separa os eleitos dos outros e que os consagra como modelos para todos.*

A importância política dessa consagração é atestada pelo intenso trabalho de descrição de seu público, que acompanha toda política incitativa. Não se trata somente de verificar que a destinação das ajudas está de acordo com a regulamentação elaborada para a ocasião. Concentrando-se sobre aqueles que respondem favoravelmente aos estímulos públicos, trata-se, mais fundamentalmente, de justificar as vantagens que tiram daí e de mostrar em que eles eram os que mais faziam jus à intervenção da coletividade. Esse duplo cuidado de justificação – justificação do auxílio e de sua lógica seletiva, justificação das qualidades dos beneficiários – exige um trabalho de informação cada vez mais restritivo.

Basta reconstituir a bibliografia dos estudos estatísticos oficiais sobre o tema da instalação, para constatar o que se passou nos trabalhos sobre o conjunto das "entradas na agricultura" e que contribuíram para demonstrar a gravidade do problema da "substituição dos chefes de exploração" (Gagey, 1979; Rattin, 1980): há pesquisas levando em conta especificamente o ato da instalação (Labat, 1982; Rattin, 1981, 1984, 1986b, 1987); há estudos consagrados unicamente aos agricultores de menos de 35 anos (Rattin, 1986c) e, enfim, apenas aos beneficiários da DJA (Rattin, 1986d).

A literatura administrativa ou profissional concentrou-se cada vez mais na análise do "perfil do jovem agricultor", ou seja, do chefe de exploração instalado com o benefício da DJA (ao mesmo tempo que outras formas de instalação permanecem mal conhecidas, quando elas não são simplesmente ignoradas). A assimilação entre "instalação" e benefício da DJA tornou-se a tal ponto freqüente que é, desde então, habitual empregar um termo por outro, sem sentir mais a necessidade de assinalar esta confusão: "Mais de 13 mil instalações foram realizadas em 1984. Nós estamos provavelmente abaixo de 10 mil em

1986. Se se quisesse renovar o número dos ativos agrícolas, seria preciso instalar 20 mil jovens por ano" (entrevista do presidente do CNJA à revista *Paysans*, junho-julho, 1986).

A noção de "instalação" – conceito sob medida para a intervenção coletiva nos processos de sucessão (Maresca, 1986) – torna-se assim cada vez mais sinônimo de instalação "modelo". Encarnando-a, o público beneficiário da DJA atesta seu valor e adquire, ele próprio, graças a esse fato, um valor exemplar que o intenso trabalho de consagração conduzido em torno dele leva-o a esforçar-se para impor a todos os agricultores atuais e futuros. Através dessa publicidade os promotores de tal política esperam ganhar aqueles que já estão preparados a se conformar ao modelo proposto ou, ao menos, a confirmarem sua opção profissional, a fim de que "o declínio dos efetivos não se acompanhe de uma perda muito importante dos melhores elementos" (Severac, 1979:27). Quanto aos outros, a seletividade do modelo e a exclusividade do interesse coletivo de que é portador seriam suficientes para desencorajá-los a optar pela agricultura, caso sua situação familiar ou econômica os tenha feito hesitar até então.

O interesse seletivo que contribuiu, nesses últimos anos, para fazer da instalação um problema político maior não deve fazer esquecer que a perspectiva de ver um filho abraçar o ofício de agricultor não se refere mais, desde então, senão a um minoria de amílias camponesas (cf. Rattin, 1986c). Assim, na amostra representativa de famílias agrícolas da Bresse, cujo chefe tinha, em 1984, entre 50 e 64 anos, pudemos estimar que a eventual instalação de ao menos um descendente tinha sido considerada (fosse ela seguida ou não de efeito) em, no máximo, um caso em três, e mais provavelmente, em um caso em quatro (cf. Champagne, Maresca, 1986, tomo 2:1). Em conseqüência, o estudo do impacto dos estímulos políticos deve procurar igualmente identificar os que eles não atingem de forma alguma, seja porque o comportamento encorajado publicamente não os concerne, seja porque eles já tinham adotado outra forma, ou sem sentir a necessidade de um apoio da coletividade, ou até mesmo recusando-o.

Tratando-se de um processo de instalação, o primeiro tipo de "indiferentes" parece ser, de longe, o mais amplamente disseminado entre os filhos de agricultores. É ao menos o que aparece em nosso estudo sobre a relação face às organizações profissionais de jovens recém-instalados (cf. *ibidem*, tomo 2:5-50). Esta baseou-se na análise secundária de uma pesquisa feita pelo correio, em 1981, através das OPA do departamento da Saône-et-Loire, endereçada aos chefes de exploração instalados com menos de 35 anos no mesmo ano ou um pouco antes (c . Lo at, 1984). Se bem que esse questionário não tivesse previsto alguma não-resposta as perguntas propostas, ele nos permitiu demonstrar uma forte correlação estatística entre o não-benefício da DJA e a falta de interesse em relação às OPA, ou seja, no caso presente, o fato de não responder às perguntas sobre sua ação em favor da instalação.

Insensíveis aos auxílios públicos (ou recusando suas condições), indiferentes às OPA, não respondendo em maior proporção às perguntas sobre sua idade a época da instalação, seu modo de instalação, as eventuais dificuldades encontradas, não tendo nenhum "projeto" formalizado, esses novos agricultores manifestavam, antes de tudo, que as organizações profissionais lhes eram estranhas, não tinham nada ou quase nada a ver com sua trajetória profissional. Pode-se supor, sem muito risco, que esse tipo de indiferença teria sido muito mais disseminado entre aqueles que não responderam ao questionário (cerca de metade da população consultada) e ainda mais por aqueles que nem foram interrogados porque se instalaram com mais de 35 anos.

3. Um estímulo para adiantar o inevitável

Uma política incitativa como essa age duplamente: ela define uma linha de divisão arbitrária entre os indivíduos e busca dar uma consistência real a essa nova divisão. Aqui, ela decreta quem merece, ou não, ser encorajado a tornar-se agricultor. Aos afortunados eleitos – que são também aqueles cujas chances de acesso ao ofício eram de saída as mais elevadas (40) –, reserva todas as ajudas; para os outros, ela adiciona aos fatores objetivos que teriam dissuadido a maioria de retomar por conta própria uma exploração, a reprovação coletiva e a desvantagem suplementar que representa a recusa de qualquer auxílio. Um empurrãozinho político, que encoraja o que se anunciou ser o mais provável e que se desinteressa do que parece estar já comprometido (41), provavelmente

(40) Exceto os mais ricos, que não têm direito a nenhum encorajamento público, a DJA é recusada para os que possuem mais de 80 hectares ou de três vezes a SMI.

(41) Notemos que a lógica do mérito que norteia a atribuição de ajudas tende a se impor à visão que se faz do processo social a ser encorajado. Já que apenas um modo de instalação é publicamente valorizado, todas as outras formas de entrar no ofício viram pálidas imitações ou mesmo o caminho dos fracassados: supõe-se que, se alguns se instalam ainda "de outra forma", é por falta de êxito em fazê-lo como seria necessário. Quanto à multidão de filhos de agricultores que se orientam para outras atividades profissionais, chega-se a pensar simplesmente que eles não tiveram sucesso ao instalar-se (como se o desejo de fazê-lo osse comum a todos) e que seria suficiente proclamar as vantagens do ofício ou ajudá-los a adotá-lo para fazê-los mudar de opinião. Para aqueles que encorajam a instalação por essa forma, um filho de agricultor que escolha deliberadamente uma outra profissão fica sendo aquele que "deixa" a agricultura e vai aumentar o "êxodo" agrícola (cf. notadamente a citação do CNJA, p. 2).

só faz reforçar a evolução em curso, contribuindo somente a fazer ocorrer (eventualmente mais rápido) o que tinha as maiores chances de acontecer (42).

Mas não deixa de ter seus próprios efeitos. Em primeiro lugar, a regulamentação posta em prática e, principalmente, a intensa produção de discursos que a suplementa, contribuem para dar aos agentes envolvidos uma visão clara e convincente da evolução em curso, porque simplificada de uma maneira realista e politicamente sancionada. Os jovens de origem agrícola teriam necessariamente descoberto, por eles mesmos, que um mínimo capital econômico e de formação tinha-se tornado, hoje, indispensável para ficar na agricultura. Mas a ação coletiva lhes martelou essa evidência, juntando motivos suplementares para tomá-la em consideração. Assim – e aí reside o segundo objetivo da intervenção pública –, eles foram estimulados a anteciparem-se aos próprios fatos, ao contrário de ter que suportá-los passivamente.

Apresentou-se o argumento do caráter inelutável das transformações anunciadas para convencê-los de os preceder, se eles tivessem os meios para tanto, ou de tirar as conseqüências, em caso contrário. Impelindo-os a achar um mínimo de terra, a procurar uma forma jurídica de associação com seus pais ou a completar sua formação, a política de auxílio à instalação leva-os a realizar, de saída e de uma só vez, o que eles muito provavelmente teriam tido que fazer, mesmo mais progressivamente, para manterem-se na profissão. E exigindo todos esses esforços como prévios à instalação – desde então instituída como uma etapa decisiva –, ela dissuade aqueles que teriam encontrado grandes dificuldades para assumi-los um por um e pouco a pouco. Eles se auto-eli-

(42) A partir daí, visto sob um ângulo "técnico", o problema da eficácia pode também ser colocado em termos de "produtividade marginal das incitações financeiras" (para retomar uma expressão empregada por François Gouesse em nossas discussões). Dito de outra forma, quantas instalações altamente prováveis é preciso encorajar financeiramente para provocar algumas outras que não teriam talvez sido realizadas sem ajudas públicas? E qual é o custo financeiro marginal dessas instalações "provocadas" que, logicamente, representam a finalidade real da política posta em prática? Nenhuma resposta existe para essas questões, no estado atual de nossos conhecimentos estatísticos e nenhum esclarecimento dessa natureza parece estar sendo pesquisado pelos diversos parceiros das medidas em favor dos jovens agricultores. Ou destinam oficialmente seu apoio às instalações mais prováveis ("É preciso (...) evitar que os jovens agricultores que (...) se instalarão de qualquer forma, não o façam em más condições, reforçando assim o caráter dual de nossa agricultura" – Didier Minot – membro do gabinete de Edith Cresson, em entrevista à imprensa de 14 de dezembro de 1982); ou atribuem a si próprios a paternidade das instalações beneficiadas por sua ação (cf. Maresca, 1986:78).

dade, foi impossível deduzir um número de hectares dessa definição de princípio e os poderes públicos recorreram à opinião dos profissionais do setor, bem como às estatísticas relativas às estruturas agrícolas. Assim, a partir de 1968 a SMI foi determinada, por cada pequena região agrícola, por uma Comissão Departamental das Estruturas, com a obrigação de não fixar um limite inferior a mais de 30 por cento da média nacional das superfícies exploradas por chefes de exploração em tempo integral.

Em outros termos, a norma administrativa das explorações "viáveis" foi largamente calcada sobre características de superfície estatisticamente observáveis entre as unidades agrícolas que já apresentavam os sinais exteriores da rentabilidade econômica (45). A fixação regulamentar desse limite inferior de superfície parece, por conseguinte, só ter adquirido consistência real porque, na prática, ela retraduziu para uso administrativo a seleção econômica já em curso (46).Mas, redobrando essa evolução a nível do direito, legitimou-a ainda mais, de forma que a evolução recente das estruturas agrícolas tornou-se impensável sem a referência à SMI.

O efeito principal dessa nova política foi o de concentrar a atenção coletiva sobre as estruturas de exploração e de impor a idéia que convinha para transformá-las ou, ao menos, de acelerar sua transformação. Assim, deu-se início a um vasto empreendimento ideológico de redefinição das condições do exercício da atividade agrícola, na qual certas OPA tiveram um papel de primeiro plano (cf. Coulomb, Nallet, 1980). Essa produção incessante de relatórios de especialistas, de discursos políticos, artigos e reportagens sobre as novas explorações, sobre as condições de passagem do campesinato tradicional para a agricultura "viável", sobre as reconversões necessárias daqueles que não poderiam adaptar-se à mudança anunciada; todo esse trabalho de acompanhamento simbólico justificou a evolução em curso e contribuiu para *prover os agricultores de novas referências, politicamente sancionadas, para assumir as inevitáveis transformações de sua situação.*

"Nós temos (...) o sentimento de que era preciso que a França se tornasse, além de um grande país agrícola, um grande país industrial e que esta transformação não teria sido possível se o mundo camponês se colocasse no pólo oposto, refugiando-se em uma forma de *pujadismo rural* – um movimento político conservador dos anos 50 de base sobretudo rural. Era preciso, ao con-

---

(45) Por exemplo: em 1970, a média nacional foi fixada em 22 hectares. No máximo, 30 por cento das explorações francesas ultrapassavam então essa superfície.

(46) A SMI devia servir igualmente de base para a fixação das superfícies máximas autorizadas, no quadro da luta contra as concentrações de terra. Essa legislação permaneceu largamente inaplicável por falta de meios para recorrer à justiça em caso de infração. Mesmo assim as grandes explorações de tipo capitalista não se desenvolveram em larga escala.

trário, *que ele aceitasse a evolução, que trouxesse sua contribuição para a evolução geral*, mas que em retomo encontrasse aí prosperidade e dinamismo. Pensamos ter servido ao interesse geral e é talvez esta *concordância entre nossas aspirações e as transformações que devia conhecer inelutavelmente nosso país*, que pudemos fazer avançar nossas idéias" (Humbert Buchou, antigo presidente do CNJA, em *Economie Rurale*, julho-agosto 1975:37; sublinhado por mim).

As projeções estatísticas feitas sobre a base das evoluções demográficas registradas antes ou no começo da instalação da política de estruturas (Grenier, 1969; Tonani, 1971), ou a partir de modelos de previsão dos anos 60, relativos à substituição dos chefes de exploração (Brun, Laurent, 1967) ou à evolução da estrutura da agricultura (Malassis, 1970), todas previram, a grosso modo, o número atual das explorações (as maiores defasagens registradas não excedem 60 mil unidades, mais ou menos, sobre um total geralmente superior a um milhão e 200 mil unidades). Como essas previsões foram elaboradas ignorando as ações políticas iniciadas posteriormente e que elas geralmente prolongavam as tendências observadas até então, a justeza de suas conclusões confirmaria, se fosse preciso, quanto a evolução recente da agricultura foi marcada por fatores principalmente econômicos e sociais que, na ausência de qualquer política voluntarista, teriam produzido os mesmos resultados de conjunto (47).

As mais realistas projeções são aquelas que partiam do estudo das diferentes estruturas agrícolas para estimar seu futuro diferencial. É assim que a análise econômica dos diferentes tipos de explorações presentes em 1963, permitiu a Louis Malassis prever, para 1985, a predominância de uma agricultura "neo-artesanal", o quase desaparecimento das "explorações de subsistência" (reponsáveis pela maior queda de efetivos agrícolas ocorrida desde então), um ligeiro desenvolvimento em número e em superfície de unidades em "dupla-atividade" e, enfim, um pequeno progresso dos empreendimentos "capitalistas". "É o modelo que prefiguraria um futuro verossímel, caso nenhum corretivo de maior amplitude fosse efetuado na política presente e na evolução tendencial dos mercados" (Vedel, 1969:45).

---

(47) Algumas dessas projeções calculam mesmo a incidência relativa que fatores novos poderiam ter sobre a demografia agrícola. "Os cálculos mostram que, para mudar o sentido em um por cento da taxa de evolução fornecida pela projeção tendencial, seria necessário, por exemplo, que a taxa de entrada na agricultura dobrasse ou que a taxa de mutações (saldo negativo de entradas e de saídas entre 24 e 49 anos) diminuísse a um terço" (Gombert, 1979:11). A política de auxílio à instalação nunca conseguiu produzir tais mudanças. Finalmente, a perda de velocidade do êxodo agrícola, após 1975, parecia ligada principalmente à estrutura demográfica da população agrícola (pirâmide etária, natalidade). E, como anunciado, o movimento se reacelera um pouco posteriormente, como aponta, entre outros indicadores, a baixa do número anual de demandas de DJA após 1984.

Pode-se notar a similitude entre as explorações que Louis Malassis chamava de "neo-artesanais" (48) e aquelas, "de tipo familiar", que queriam encorajar as leis de orientação dos anos 60. Entre o conceito econômico – que, como sublinhava o relatório Vedel, comportava um evidente "caráter normativo" – e a norma política da exploração viável – que tinha uma evidente base econômica –, entre o cálculo administrativo da SMI e as estatísticas agrícolas que ele utilizava, a correspondência era de tal forma estreita, que não é de surpreender que o estímulo político tenha parecido engendrar uma evolução que ela acompanhava tão de perto. Houve, assim, nesta ineficiência – embora devidamente constatada pela Administração (cf. Ministere De L'Agriculture, 1979, tomo 1:124-283) –, todos os ingredientes do sucesso político.

"(...) Enunciado performativo, a pré-visão política é, por si própria, uma ação que visa fazer advir o que ela enuncia; ela contribui praticamente para a realidade do que anuncia pelo fato de enunciá-la, de antevê-la e de fazê-la prever, de torná-la concebível e, principalmente, digna de crença e de criar assim a representação e a vontade coletiva que podem contribuir para produzi-la" (Bourdieu, 1981:69). Esse efeito de imposição da realidade pela força das representações parece efetivamente produzir-se em larga escala nos fenômenos, por sinal essencialmente políticos, de constituição de uma identidade oficial de grupos sociais, mesmo se for mais fácil medir seu impacto propriamente político do que sua incidência na realidade social dos grupos envolvidos. Porém, a questão da eficácia política parece-me mais difícil de resolver, no caso das evoluções sócio-econômicas em curso ou já registradas. No exemplo tratado aqui, a força das previsões políticas parece estar, sobretudo, no fato de que elas "estavam coladas" e acompanhavam bem de perto as transformações já em curso.

A coisa anunciada aconteceu (e, com ela, a convicção da força premonitória das previsões políticas) porque estava anunciada, justificada e encorajada politicamente, o que já estava começando a acontecer. É impossível, hoje, conhecer exatamente como as coisas teriam ocorrido sem essa sanção política que a acompanhou e se empenhou em reforçar a evolução constatada. Que a forte seleção dos agricultores no curso das últimas décadas tenha sido globalmente bem aceita, tanto por seus beneficiários quanto pelos excluídos, não prova que tudo teria sido de outra forma sem as medidas de incitação adotadas pelos poderes públicos. Passo então a considerar como central o interesse que numerosos agentes dos meios profissionais, administrativos e políticos tinham e têm sempre em celebrar a eficácia de sua política. Dito de outra forma, o sucesso de uma política seria dado e se imporia sobretudo no próprio seio do campo político.

---

(48) "Elas são explorações familiares de dimensão econômica relativamente satisfatória e progressiva" (Vedel, 1969:43).

IV. O sucesso de uma política

Os auxílios à instalação constituem uma forma de relançar a política das estruturas destinadas a aumentar a capacidade de adaptação dos chefes de exploração modernizados. Mas é precisamente no momento em que elas conseguem atingir quase todos os seus destinatários potenciais que se começa, como vimos, a registrar uma baixa no número de demandas de auxílios e, em conseqüência, de instalações auxiliadas. Portanto, estamos em presença de uma política incitativa que atinge o máximo de resultados possíveis e é alvo da concordância de todas as partes envolvidas sem, contudo, remediar o problema que ela estava encarregada de resolver em sua origem: a queda no número de instalações de jovens agricultores. Sem que se tenha provado também que ela teria permitido melhorar claramente a situação econômica dos chefes de exploração ajudados(49). Este exemplo parece de fato apropriado para interrogar-se sobre as condições do sucesso político e, mais geralmente, da intervenção política nas evoluções sociais.

1. Fenômenos sociais e sanções políticas

Pode ser útil começar pelo exame de um contra-exemplo. Em 1977, o Estado francês inaugurou uma política de auxílio ao retorno dos trabalhadores imigrantes, destinadas a estimular os desempregados estrangeiros a voltarem aos países de origem. No mesmo ano, ela foi estendida a certas categorias de assalariados. O novo poder de esquerda suprimiu tal política em 1981. No meio tempo, o número de nacionalidades suscetíveis de conseguir o auxílio tinha sido reduzido de 23 para 18, incidindo a exclusão sobre alguns que, desde a origem, mais se beneficiaram dela, como portugueses e espanhóis particularmente(50).

---

(49) Os primeiros dados dos observadores, estudando as explorações beneficiárias da DJA, revelam resultados econômicos mitigados (cf. Tilly, 1987). Por outro lado, esses observadores devem seguir os jovens auxiliados durante cinco anos, que correspondem à duração regulamentar das obrigações subscritas para receber a DJA (em particular sendo sujeitos à TVA, imposto sobre o valor adicionado, e tendo de manter uma contabilidade de gestão). Ignora-se quantos deram continuidade a esse esforço para além dos cinco anos. Solange Rattin (1987:54) avalia em 22 por cento a proporção de agricultores instalados com menos de 40 anos, entre 1983 e 1985, que se beneficiam de um auxílio para manter tal tipo de contabilidade, e em 16 por cento somente esta mesma proporção entre o conjunto dos agricultores com menos de 40 anos em 1985. Quanto a conhecer a evolução de seus resultados econômicos em seguida...

(50) Para uma história mais detalhada, cf. Lebon, 1984. Em maio de 1984, um novo dispositivo foi instaurado, chamado "auxílio à reinserção", cujos primeiros resultados são expostos em Lebon, 1987.

O primeiro balanço detalhado (Lebon, 1979) cobria o período de junho de 1977 a dezembro de 1978, durante o qual 24.461 processos foram examinados, envolvendo menos de cinco por cento dos potenciais beneficiários desse direito. Do total de postulantes, 60,1 por cento eram ibéricos, freqüentemente trabalhadores isolados, celibatários ou casados, que deixaram suas famílias em seus países de origem; em resumo, imigrantes para os quais voltar para casa parecia fazer parte do processo de emigração, vivido como temporário. "O auxílio ao retorno constituiria menos uma medida de incitação que uma medida de acompanhamento, ou seja, ela sozinha não desencadearia a intenção de voltar para casa quando há fatores sócio-econômicos de peso que vão ao encontro desta decisão, fatores que podem estar ligados seja à situação do país na acolhida, por exemplo, à presença de filhos no meio da escolaridade, seja àquela do país de origem, como a improbabilidade de obter um emprego ou uma moradia; em contrapartida, ela poderia precipitar a resolução quando esta foi decidida e que os obstáculos são, por outro lado, conjurados." (Lebon, *ibidem:* 46).

Bastaria trocar "retorno" por "instalação" para que este trecho contivesse uma análise pertinente do impacto da política em favor da instalação(51). Mas há uma pequena diferença: o auxílio ao retorno dos trabalhadores imigrantes foi considerado um fracasso, enquanto a DJA é saudada como um sucesso. Isso não se deve aos efetivos envolvidos, já que eles são pouco importantes nos dois casos(52). Mas esse resultado parece normal no auxílio à instalação, enquanto é apresentado como o mais certo sinal do fracasso no auxílio ao retorno. São as intenções políticas que mudam de uma para outra política. A primeira é seletiva porque, por princípio, ela só está destinada a uma minoria dos chefes de exploração modernistas, considerados capazes de vir a fornecer, sozinhos, a maior parte da produção agrícola nacional; enquanto o auxílio ao retorno tinha por vocação estimular todos os desempregados estrangeiros a deixaram o país. Apesar do estímulo financeiro a maioria deles ficou na França e o objetivo político fracassou(53).

Se a medida atingiu aqueles que já pretendiam voltar para seus países e que seu número revelou-se tão fraco, deveria ser fácil saber de antemão que

---

(51) Ou ainda "retorno" por "erradicação da vinha". Para uma análise igualmente pertinente da política de redução do vinhedo francês (cf. Bartoli, 1986).

(52) De 6 de janeiro de 1987 a 31 de dezembro de 1980 o auxílio ao retorno terá beneficiado 88.542 estrangeiros, para uma população imigrante que, durante o mesmo período, permaneceu considervalmente estável na França: 4,100 milhões de pessoas (Lebon, 1984:161).

(53) Contrariamente à vocação original da ajuda, somente 11.890 estrangeiros beneficiários estavam sem emprego. A medida não contribuiu então quase nada para reduzir o desemprego, que só fez, ao contrário, aumentar mais rápido entre os estrangeiros do que entre os franceses. As observações feitas em pequenas amostras indicam, por outro lado, que um terço dos empregos liberados pelo resto dos beneficiários foi suprimido; somente a metade daqueles que foram mantidos foram ocupados por franceses (cf. Lebon, 1984:161-164).

a imigração temporária só representava uma pequena parte do conjunto da imigração em França. O auxílio ao retorno parece ser, então, sobretudo uma ação formal, que não difere quase nada dos auxílios à instalação na agricultura – dos quais também não se tinha previsto o impacto –, em particular dos mais simbólicos dentre eles, como os repertórios para a instalação. Mesmo apresentando poucos efeitos, mas largamente acompanhada de discursos de legitimação, a medida visava a provocar a crença na idéia de que a imigração podia também transformar-se em fluxo de sentido inverso, com o esgotamento da oferta de empregos que a tinha suscitado. A fraqueza do número de exemplos engendrados por essa iniciativa concebeu politicamente tal lógica, aliás fortemente criticada desde a origem.

Seu balanço político não é, entretanto, totalmente negativo e inscreve-se no quadro mais amplo da luta contra o desemprego. Já que esse problema tornou-se politicamente inevitável, os poderes públicos achavam-se obrigados a tentar todas as soluções possíveis, nos limites do campo de suas competências, mesmo ficando fora de seu alcance os mecanismos reais que concorrem para criar empregos nas empresas. Ter possibilitado o retorno a seus lares a 45 mil trabalhadores estrangeiros e suas famílias, pode ser valorizada como uma contribuição à redução do desemprego, para além de qualquer outra consideração sobre a eficácia e o custo do método. Nessa matéria só contam osn úmeros e a ilusão, politicamente mantida, de que elas devem apenas o essencial aos estímulos públicos.

Como se pode ver, *as interrogações sobre a eficácia direta ou o grau de realismo de políticas voluntaristas não são as mais pertinentes.* Primeiro porque elas pressupõem muito sumariamente a possibilidade de avaliar com objetividade seu impacto direto. A defasagem permanente entre os objetivos do CNJA e as realizações efetivas em matéria de instalação ou, em outro domínio, as polêmicas recorrentes sobre os efeitos da política familiar no aumento do número de nascimentos ou, ao menos, na diminuição de sua queda, mostram bem a dificuldade de reter critérios de apreciação que não sirvam também de instrumentos de demonstração política. Por outro lado, a indigência e até mesmo a inexistência de procedimentos administrativos de avaliação das medidas postas em prática, são o sinal de que a questão de sua eficácia, colocada em tais termos, não é determinante na apreciação (política) da ação dos poderes públicos.

É preciso então ir além dessa questão para abordar o problema mais fundamental *da lógica das intervenções políticas.* Essas não são a retradução pura e simples, em termos de ação coletiva, dos problemas sociais que podem se colocar em um dado momento. A transposição do contexto social para o campo da intervenção política é somente parcial, já que o político não pode intervir em todos os domínios; mas ela é igualmente seletiva pois, evidentemente, não é rentável politicamente intervir em todos os planos em que isso seria materialmente possível. O próprio princípio de intervenção e sua natureza (financeira, regulamentar, etc.) são, por sinal, geralmente objeto de negociações, quando eles não são o resultado ou a causa de conflitos. Pois, para uma política am-

plamente aceita como o auxílio à instalação de jovens agricultores, muitos outros suscitam a controvérsia, a condenação de certas forças políticas ou, mesmo quando elas parecem ser admitidas, há manifestas divergências de apreciação sobre a maneira de aplicá-las, notadamente entre administrações ou diversos escalões de serviços administrativos.

Como identificar, então, o objetivo ou os objetivos da intervenção pública e, mais ainda, determinar se eles foram atingidos? Este tipo de interrogação evita de maneira simplista o problema da *concorrência política*, que se desenvolve inevitavelmente a respeito de toda ação pública possível entre os responsáveis, suscetíveis de se verem envolvidos com ela, de uma maneira ou de outra. O mais importante torna-se então estudar, o mais finamente possível, o conjunto de mediações que concorrem para constituir fenômenos sociais em problemas políticos, em "questões públicas".

2. A transposição política dos fenômenos sociais: questões e pistas para pesquisa

Numa primeira aproximação, supõe-se que os fenômenos sociais sejam levados ao conhecimento dos agentes políticos, diretamente ou através da passagem pelo que se convencionou politicamente chamar de "opinião pública"(54). Uma sociologia do tipo de conhecimento especializado e seletivo que os agentes políticos têm do mundo social, das maneiras pelas quais eles o constituem, o mantêm e o utilizam, seria particularmente útil para elucidar a origem das intervenções públicas. Mas, para permitir essas conclusões é preciso que a informação difundida seja portadora de oportunidades de ação pela força pública. É aqui que a mediação de estruturas de representação – qualquer que seja sua natureza – revela-se freqüentemente determinante: pela capacidade que elas têm de fazer o conhecimento do problema em questão ir além daqueles que o vivem diretamente (tanto mais amplamente quanto elas são mais poderosas e melhor integradas no jogo político), mas também por sua capacidade de simplificar a informação sobre os fatos e de produzir reivindicações que são também chamamentos, politicamente constituídos, para a intervenção pública(55).

Entre o "sucesso" da DJA e o "fracasso" do auxílio ao retorno há, em particular, toda a diferença entre uma medida devidamente reclamada por um

(54) As sondagens realizadas pelo e para o CNJA, em 1972, tinham justamente um duplo caráter sindical e estatístico que reforçava seu impacto político: ao mesmo tempo, formulação de reivindicações e pesquisas de opinião, propostas sindicais e expressões da "opinião pública".

(55) O conflito conduz esta lógica a seu ponto-limite: pela violência política que exerce sobre os detentores do poder, ele impõe a necessidade de intervenção antes mesmo de lhes serem oferecidos os meios de intervir.

sindicato forte, associado de longa data à gestão política dos problemas agrícolas(56), e uma intervenção desprovida de canais de mediação política no meio da população que ela estava encarregada de mobilizar. Não se poderia compreender melhor a perpetuação de uma política natalista tão regularmente posta em xeque, quanto completada, se se ignorasse o poder político das associações familiares e o enorme peso das estruturas que dependem diretamente da continuidade desta política (caixas de alocação familiares, de aposentadoria, etc.(57).

Esclarecer as condições da intervenção política e de seu êxito necessitaria um estudo sistemático, detalhado e comparativo de vários casos de intervenções, ou de ausência de intervenção – seja porque certos fenômenos sociais não afloram nunca no registro político, seja porque a lógica dos investimentos políticos se inclina a não intervir sobre eles. Os exemplos deveriam ser tomados no período recente, a fim de facilitar a coleta de informações. Sua escolha seria guiada pela diversidade de tipos de iniciativas que ocasionam ações políticas. Pois seria preciso reconstituir a cada vez o processo de constituição política do problema considerado, avaliar as possibilidades objetivas que ele apresentava para a intervenção da força pública, recensear as medidas tomadas, apreciar seus efeitos (ou a ausência de efeitos, até mesmo os efeitos contrários ao objetivo perseguido) e, particularmente, o grau alcançado de sucesso político.

Esta análise de casos concretos poderia ser utilmente completada pelo estudo de diversos fatores, que participam permanentemente da inspiração e da orientação das ações políticas. Podemos apontar, entre outros exemplos (sem prejulgar da literatura existente sobre essas questões(58)):

1) a produção de estatísticas oficiais – como é determinado seu objeto? Em que contribuem para impor a atualidade de um dado fenômeno? Elas são empregadas também para medir o impacto das intervenções públicas? etc.;
2) o estabelecimento de estruturas políticas ou administrativas especializadas na cobertura de um problema particular – por exemplo, por que

(56) No caso, essa política é feita sob medida para uma faixa etária sindical. Com efeito, o limite de 35 anos fixado para o benefício da DJA é diretamente retomado dos estatutos do CNJA. Quando a comunidade européia decidiu, em 1981, ajudar os jovens agricultores, ela não tinha esse tipo de referência política obrigatória e adotou a idade limite de 40 anos. É inegável que a política francesa em favor da instalação, constantemente inspirada pelo CNJA, contribuiu a seu turno para assentar a autoridade política desse sindicato. Forte graças ao controle de uma política específica tornou-se parceiro estratégico na gestão do conjunto da política agrícola.

(57) Sobre a gênese da política familiar, cf. Lenoir, 1985. Para uma análise do mesmo tipo concernente ao domínio, próximo da gestão coletiva do envelhecimento, cf. Lenoir, 19 9.

(58) O artigo de Bruno Jobert (1985) abre interessantes pistas de reflexão malgrado sua postura muito abstrata, comandada pela ambição de "colocar as bases de uma teoria do Estado em ação" (p. 656), que desenvolve mais adiante o livro publicado recentemente com a colaboração de Pierre Muller (1987).

existe e se mantêm um Ministério da Agricultura, quando o do mar aparece e desaparece ao sabor das mudanças de governo, ou quando o artesanato só se beneficia de uma direção ministerial há bem pouco tempo? Mais geralmente, como se constituíram historicamente, como se constituem ainda o reagrupamento ou a dissociação dos domínios de intervenção, a criação de novas direções, de novos escritórios administrativos? Os remanejamentos dos organogramas correspondem às transformações efetivas do tratamento coletivo de problemas sociais? etc.; e,

3) o controle das intervenções políticas por instituições públicas ou independentes (Tribunal de Contas, escritório de "racionalização de escolhas orçamentárias", "comitês de sábios", "altas autoridades", etc.) – qual a importância dessas estruturas, seu modo de funcionamento e a natureza de seu controle? Que influência podem exercer sobre a condução dos casos públicos? etc.

A análise da política de auxílio à instalação de jovens agricultores só me fez entrever a complexidade desse processo particular, que retraduz certos fenômenos sociais em termos de ação política. A análise empírica de outras intervenções públicas em realidades sociais revelaria, provavelmente, que ela não somente é complexa, mas diversa. É provável, com efeito, que tal trabalho de investigação levantaria ao menos tantas questões quanto as que resolveria. Mas, inspirado menos pela pesquisa de uma nova construção teórica, ou pela denúncia, para uso intelectual, do jogo político, que por curiosidade por certos fatos sociais concretos e sua elucidação, ele teria, creio, o principal mérito de produzir novos conhecimentos. O exemplo de estudo exposto neste artigo pretende fornecer uma ilustração dessa possibilidade, por modesta e inacabada que seja.

ABSTRACT

THE SUCCESS OF A POLICY – QUESTIONING THE SOCIAL EFFECTS OF POLITICAL ACTIONS

In France, public aid is given to encourage young people to become farmers. Though one can doubt whether it is efficient (there are not much more young new farmers and do they settle in better conditions?), it appears as an obvious political success. This kind of public incitement seems to have a small and rather indirect, mainly simbolic, influence upon socioeconomic trends which they merely accompany. This points out a more general and complicated problem: how does the political system translate the present social phenomena into "problems"? Why does it ignore some of them when it decides to take others in charge? Then, how does it choose its way of acting and achieve or not a political success? Only many empirical surveys could answer these questions.

RESUME

LE SUCCES D'UNE POLITIQUE – REFLEXIONS SUR LES EFFETS SOCIAUX DES ACTIONS POLITIQUES

La politique française d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs est un exemple d'incitation publique dont l'efficacité est douteuse (il n'y a pas plus d'exploitants qui s'installent et rien ne prouve qu'ils le fassent dans de meilleures conditions), mais dont la réussite politique est certaine. Son analyse détaillée permet de mettre en évidence l'impact faible et plutôt indirect, essentiellement symbolique, de ce type d'interventions publiques dans les évolutions socioéconomiques en cours, qu'elles ne font, au mieux, qu'accompagner. Plus généralement, se trouve ainsi posé le problème complexe des multiples façons dont le politique retraduit les phénomènes sociaux du moment, depuis leur ignorance et l'absence d'intervention, jusqu'à l'action volontariste, politiquement réussie ou non.

BIBLIOGRAFIA

AGRI-SEPT, (1984). *Le répertoire des aides à l'installation.* Paris.

ALFROY, M. (1976-1979). *La statistique agricole française.* Paris, SCESS, Statistique agricole, supplément ' Série Etudes", 140, 9 tomes.

A.P.C.A., (1978). *L'installation des jeunes agriculteus.* Bibliographie nº 337, avril (trois additifs sont parus respectivement en juill. 1980, oct. 1981 et déc. 1983).

AUVOLAI, M. et al., (1985) *L'artisanat en France. Réflexion générale et prospective.* Paris, La Documentation française.

BECHET, P. (1975). "L'évolution des moyens de la politique agricole face aux objectifs assignés". *Economie rurale,* 108 (nº spécial: *Les lois d'orientation à l'épreuve des faits. Bilan et perspectives d'une politique agricole),* juill.-août: 27-29.

BELLIARD, C. (1975). "La S.M.I.: un citère unique, des utilisations multiples et contradictoires". *L'information agricole,* 454, janv: 34-36.

BLOCOWSKI, A. BOMPARD, J.P. DURIEUX, V. DECHAMBRE, B. POSTEL VINAY G. (1983). "Répartition de aides publiques aux exploitations agricoles adhéventes du RICA em 1979". *Cohiers de statistique agricole,* 616, nov-déc. 1-10.

BONISSOL, C. (1983). *L'installation dans les pays de la C.E.E.* in CNASEA, 1983: 203-241.

BRUN, A. LAURENT, C. (1967). *Perspectives de remplacement des chefs d'exploitation agricole d'après l'enquête au 1/10º de 1963,* Paris, SCEES, Statistique agricole, supplément "Série Études", 28, juill.

CHAMPAGNE, P. MARESCA, S. (1986). *De la succession familiale à l'installation professionnelle. L'exemple de l'agriculture bourguignonne,* INRA, Dijon-Paris, deux tomes.

C.N.J.A., (1983). *Installation: relever les nouveaux défis.* Royan.

COLLET, P. (1979). "Les prêts consentis aux jeunes agriculteurs". *Revue de droit rural.* 77 (nº spécial: *L'installation des agriculteurs),* mai-juin: 17-20.

COTTON, G. F.N.S.E.A., (1975). "Analyse critique des lois d'orientation". *Economie rurale,* p.3-7.

COUR DES COMPTES (1987). Rapport Public 1987, Paris, *Journal officiel,* juin.

DAVID, J. (1985). "Observations sur le phénomène du GAEC pèrefils". *Revue de droit rural.* 136, août-sept.: 368-371.

---------- (1987). "Les formes contemporaines de la transmission des exploitations agricoles". *Revue de droit rural.* 152, avril: 155-161.

ENTRAID'OUEST, (1984). *S'installer, mais pas seul,* Dossier spécial, 94, oct.: 14-28.

FAFEA, (1984). *L'accès des jeunes à la responsabilité de chef d'exploitation,* Paris.

F.N. SAFFER, (1979). "Compte-rendu de l'Assemblée générale du 26 octobre 1978". *Revue de droit rural,* 77, mai-juin: 72-74.

FONTAINE, P. (1982). "Bilan et nouvelles perspectives pour les SAFER". *Economie et finances agricoles,* avril: 16-18.

FRAIGNEAUD, R. (1985). "L'installation des agriculteurs dans l'action des SAFER". *Revue de droit rural,* 136, août-sept.: 383-384.

GAGEY, M. (1979). "Donnés sur le nombre annuel d'installations en agriculture". *Cahiers de statistique agricole,* 44, janv.-fév.: 5-515.

GARROUSTE, B. (1983). *Aspects juridiques et institutionnels des aides à l'installation.* In: CNASEA, p. 133-175.

GERVAIS, M. JOLLIVET, M. TAVERNIER, Y. (1976). "La fin de la France paysanne, de 1914 à nos jours", tome IV de *l'Histoire de la France rurale,* Paris, Seuil.

GOMBERT, M. (1979). "Le déclin de l'emploi agricole: ralentissement passager?". *Economie et Statistique,* 117, déc.: 3-11.

GRENIER, P. (1969). "Projections pour 1970 et 1975 du nombre d'exploitations et de la population active agricole". *Cahiers mensuels de statistique agricole,* déc.

GRUSON, C. (1979). *Programmer l'espérance,* Paris, Stock.

HONORE, M. (1979). "Problèmes posés par la diminution accentuée du nombre de jeunes en agriculture". *Cahiers de statistique agricole,* 49, déc.: 51-55.

HUE, J. (1982). "Le financement du foncier". *Economie et finances agricoles,* avril: 19-22.

INRA. (1987). *La transmission des exploitations agricoles* (textes présentés lors des journées d'études organisées par le service agricole du Commissariat général du Plan et le département d'économie et sociologie rurales de l'INRA, les 7 et 8 oct. 1986), Paris, Economie et sociologie rurales, série "Actes et Communications", 2, avril.

JAUEFRET-GUERIN, H.M. (1981). "La surface minimum d'installation". *Economie et finances agricoles,* sept.-oct.: 32-35.

JEUNES AGRICULTEURS. (1982). S'installer en agriculture, nº hors série, mars.

JOBERT, B. (1985). "L'Etat en action. L'apport des politiques publiques". *Revue française de science politique,* vol. 35, 4, août: 654-682.

LABAT, P. (1982). *Propriété familiale et installation des agriculteurs.* Paris, SCESS. Statistique agricole, supplément "Série Etudes", 206, nov.

LACROIX, A. (1984). "La politique d'installation: bilan et perspectives". *Cahiers du CNEEJA,* 7, p. 79-90.

LAOT, M. (1984). *Initiatives et politiques décentralisées pour l'instalation en agriculture. Rapport de mission au Ministre de l'agriculture.* Quimper.

LAROCHE, G. (1983). *Documentation en bibliographie.* In: CNASEA.

LEBON, A. (1979). "L'aide au retour des travailleurs étrangers". *Economie et Statistique,* 113, juill.-août: 37-46.

LENOIR, R. (1979). "L'invention du 'troisième âge' et la constitution du champ des agents de gestion de la vieillesse". *Actes de la recherche en sciences sociales,* 26-27, avril: 57-82.

————. (1985). "Transformations du familialisme et reconversions morales". *Actes de la recherche en sciences sociales,* 59, sept:3-47.

MAGIMEL, J. (1986). "Combien d'exploitations agricoles en l'an 2000?". *Paysans,* 177, juin-juill.: 19-22.

MALASSIS, L. (1970). *Note sur le modèle néo-artisanal in VEDEL,* p. 42-46.

MARESCA, S. (1986). "Le théâtre de la profession. Le contrôle collectif de l'installation des jeunes agriculteurs". *Actes de la recherche en sciences sociales,* 65, nov.: 77-85.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE. (1979). *20 ans d'agriculture française 1958-1977,* Paris.

MULLER, P, (1984). *Le technocrate et le paysan,* Paris, Ed. owrières.

RAJAUD, B. (1975). "La portée réelle de la politique des structures suivie de 1960 a 1974". *Economie rurale,* 108, juill.-août: 9-13.

RATTIN, S. (1980). "Le remplacement des chefs d'exploitation entre 1970 et 1975". *Cahiers de statistique agricole,* 5-6, sept.-oct.: 15-23.

---------- . (1981). "Les installations de chefs d'exploitation entre 1975 et 1977". *Cahiers de statistique agricole,* 5-6, sept.-oct.: 5 a 10.

---------- . (1984). "Qui s'installe sur les exploitations agricoles ? (période 1979-1981)". *Cahiers de statistique agricole,* 5-6, sept.-oct.: 27-37.

---------- . (1986a). "De plus en plus de GAEC?". *Cahiers de statistique agricole,* 1-6, janv.: 33-40.

---------- . (1996b). "Une installation pour deux départs entre 1981 et 1983". *Cahiers de statistique agricole,* 3-6, mai-juin.

---------- . (1986c). "De moins en moins de jeunes agriculteurs". *Cahiers de statistique agricole,* 4-6, juill.-août: 25-38.

---------- . (1986d). "Chefs d'exploitation ayant bénéficié d'une D.J.A. entre 1983 et 1985". *Cahiers de statistique agricole,* 5-6, sept.-oct.: 57-65.

---------- . (1986e). *La structure des exploitations agricoles.* Paris, SCESS, Statistique agricole, supplément "Série Etudes", 258, sept.

---------- . (1987). "Installations de chefs d'exploitation entre 1983 et 1985". *Cahiers de statistique agricole,* 2-6, mars-avril: 45-58.

SEBILLOTTE, J. (1979). "La dotation d'installation aux jeunes agriculteurs". *Revue de droit rural,* 77, mai-juin: 6-16.

SEVERAC, G. (1979). "Les justifications d'une politique d'innstallations des jeunes agriculteurs". *Revue de droit rural,* 77, mai-juin, 25-31.

TILLY, P. (1987). "Etude des résultats 1981-1983 d'installations effectuées en 1980 d'après l'observatoire D.J.A.". *In* INRA, p. 45-52.

TONANIN, S. (1971). *Projections pour 1975 de la population agricole familiale.* Paris, SCEES, Statistique agricole, supplément "Série Etudes", 73, fév.

VEDEL, G. (sous la présidence de). (1969). *Perspectives à long terme de l'agriculture française (1968-1985),* supplément au BIMA, 423.

WOLFER, B. (1982). "Propriété foncière et usage des sols ou comment devenir agriculteur". *Revue de droit rural,* 103, mars: 79-87.

QUE PARADIGMA PARA QUAL POLÍTICA PÚBLICA?

*Valdemar Santos Pedreira Filho**

RESUMO

O objetivo imediato desta resenha crítica dos paradigmas de estudo das políticas públicas é o de discutir seus pressupostos teóricos metodológicos, avaliando as possibilidades de sua utilização no estudo do caso brasileiro. O paradigma "burocrático autoritário" objetiva propor um novo quadro conceitual, que sirva de ponto de partida para pesquisa sobre o Estado e as políticas públicas em países da América Latina. Desse ponto de vista, o sistema político deve ser analisado a partir da combinação de três dimensões: a estrutura do regime político, a composição das coalizões políticas e o conteúdo das políticas públicas.

Introdução

Embora as decisões públicas já fossem um objeto em estudo nos Estados Unidos a partir dos anos 50, na América Latina, o tema das políticas públicas aparece em debate durante os anos 70.

Em 1974 o Instituto Torcuato Di Tella promove um seminário de análise de políticas públicas em Buenos Aires. Posteriormente, o Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), em Assembléia efetuada em Quito, discute o tema do Estado e suas políticas nos países da região (no sentido geopolítico do termo).

E, finalmente, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (FUNDAP), em colaboração com a CLACSO, promove o primeiro Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas em São Paulo. Esse evento teve como objetivo promover o encontro entre especialistas, pesquisadores e técnicos envolvidos com as questões relativas à burocracia e políticas públicas na América Latina(1).

Ao nível da investigação científica, um grupo de pesquisadores do Instituto Universitário do Rio de Janeiro (IUPERJ) realiza estudos sobre as políticas

---

* Doutor pela Universidade de Grenoble, professor da Universidade Federal de Santa Catarina.

(1) Esse seminário contou com o apoio do *International Development Research Center*, órgão do governo canadense, e com a participação de membros do *United Nations Development Program* – ONU.

sociais implementadas pelo Estado brasileiro, durante os anos 70(2).

Em dezembro de 1983, um Colóquio Internacional tendo por tema "a avaliação de políticas públicas" aconteceu em Paris, sob a égide do Ministério da Economia, Finanças e do Orçamento(3). Mais tarde, em janeiro de 1984, quando do segundo Congresso Nacional da Associação Francesa de Ciência Política, organizado pelo Instituto de Estudos Políticos de Grenoble, a análise das políticas públicas foi o ponto comum das discussões relativas ao "autoritarismo hoje: novas formas ou novas abordagens" e "as modalidades antigas e novas da representação". Finalmente, um Tratado de Ciência Política, publicado recentemente, consagra um capítulo à questão.

A falência dos diferentes modelos de estudo das políticas públicas (o método racional clássico, o incrementalista, a análise estratégica) conduz os pesquisadores a buscar outros paradigmas capazes de definir a complexidade desse objeto(4).

Assim, certos pesquisadores franceses e latino-americanos ligam o estudo das políticas públicas ao estudo do Estado. Os pesquisadores franceses insistem sobre a dinâmica entre o global e o setorial. Os pesquisadores latino-americanos, insistindo sobre a natureza "burocrático-autoritária" do Estado na América Latina, propõem um modelo interacionista de análise das políticas públicas.

O nosso propósito é ver em que as diferentes abordagens, bem como a metodologia nelas implícita, são importantes para compreender a realidade latino-americana e, em particular, a brasileira(5).

1. O incrementalismo na decisão pública

O questionamento do modelo clássico da decisão racional levou certos autores americanos a propor o modelo de decisão incremental. Esse modelo de decisão pública baseia-se em pequenas mudanças graduais. Conseqüente-

---

(2) Esse grupo pode ser representado pelo cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, que ressalta as dificuldades encontradas para diagnosticar o estado social do país e para "avalia as medidas cujo alvo é a maximização de justiça social. A ausência de informações pertinentes, precisas e confiáveis, assim como a inexistência de instrumental de análise capaz de decidir questões importantes – por exemplo, o efetivo *impacto* de diferentes políticas – tornam a tarefa do analista e de quem deve tomar decisões extremamente precária". *In Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979:138.

(3) Colóquio organizado pela Direção de Previsão do Ministério da Economia, Finanças e do Orçamento, em colaboração com a Escola de Altos Estudos Comerciais e com apoio da Escola Nacional de Administração e da Escola Nacional de Pontes e Estradas da França. Paris, 15-16 dezembro de 1983.

(4) O problema epistemológico da análise de políticas públicas é sentido fortemente não apenas na América Latina. A utilização das diversas abordagens, sob o esforço do mimetismo modernizante, mostrou aí, também, a sua inadequação.

(5) Não é nosso propósito a avaliação das políticas públicas na América Latina, a exemplo dos trabalhos apresentados no colóquio internacional que aconteceu em Paris.

mente, a atenção dos administradores centra-se na diferença entre as mudanças e o *status-quo*. Apesar dos seus limites, conforme veremos, esse modelo de decisão é o mais utilizado pelos *policies advisors* nos Estados Unidos.

O estudo sobre a utilização do incrementalismo na elaboração e implementação de políticas públicas será ilustrado através da análise da obra de G. C. Edwards e I. Sharkansky (1981), que tem como tema central a ação do governo americano. Para esses autores, "o meio mais simples e mais democrático de conduzir os negócios públicos seria, sem dúvida, acatar as vontades da opinião. Precisaria, nesse caso, que tais preferências fossem por sua vez reais e perceptíveis; precisaria também que os administradores estivessem prontos a acatar a opinião e a deixá-la fazer suas escolhas" (1981:27). A sustentação desta hipótese sugere uma certa atitude de descrédito quanto à importância que tem a opinião pública americana na condução dos negócios públicos. Baseando-se em casos específicos(6), analisados superficialmente, eles se restringem aos comentários sobre as relações entre governados e governantes, questionando a eficácia das comunicações entre o público e a administração.

É corrente a idéia de que a democracia pluralista nos Estados Unidos constitui-se de um regime de facções ou de associações, cujo poder moderador (manutenção ou equilíbrio) é a opinião pública. Para J. Freund, esta é a "convergência das apreciações de um certo número muito grande de pessoas de uma coletividade, de tal sorte que se forme um sentimento comum e dominante exercendo pressão difusa (...), ela visa uma situação cujo andamento e a saída dependem da vontade de uma autoridade" (1981:382). Essa definição revela-nos a necessidade de se identificar certos mecanismos sociais de representação dos interesses coletivos, capazes de dar conta dessas apreciações de cidadãos diferenciados, na estrutura das decisões públicas. De uma maneira difusa, Edwards e Sharkansky se satisfazem em observar, por um lado, que a opinião pública não desempenha um papel preponderante na tomada de decisão governamental e, por outro, que os administradores exercem uma influência sobre ela. Ora, é preciso estudar o processo que conduz à tomada de uma decisão particular, a fim de esclarecer o comportamento dos atores e avaliar o poder de cada um deles, tendo em conta, inclusive, a influência que esses podem exercer sobre a opinião pública.

Referindo-se ao conceito de grupo de interesse, P. Birnbaum (1971) afirma que "um grupo se identifica sempre a um interesse e que 'cada grupo sus-

---

(6) Exemplificando um campo de ação do governo americano, eles dizem que "a influência que os Estados Unidos exercem em escala mundial se explica pelas transações econômicas do seu governo e suas firmas privadas, pela preeminência de suas forças armadas e pela vontade que mostra Washington de fornecer material militar, uma assistência técnica e especialistas a seus aliados mais distantes". George C. Edwards e Ira Sharkansky (1981), *Op. cit.* p. 17.

tenta que sua opinião representa a opinião pública'. Uma análise da opinião pública, da vontade popular, remete por conseqüência ao estudo dos grupos de interesse que a compõem, porque 'não existe opinião unânime que revelaria a existência de um todo social' "(7). Desse ponto de vista, o processo de afrontamento dos grupos de interesse, aqui incluídas as instituições públicas, tem uma importância decisiva na tomada de decisão governamental. Todavia, o trabalho dos autores americanos consiste somente em mostrar que tanto a complexidade dos problemas enfrentados pelos administradores no processo da tomada de decisão, quanto a sua impossibilidade metodológica de contornar os constrangimentos econômicos e políticos, são os fatores a serem considerados na análise da ação governamental.

Assim, o estudo das políticas públicas deve constituir-se de duas fases: na primeira, o exame da sua confecção *(policy-making)* e, na segunda, o da sua implementação *(implementation).* Essas análises limitam-se, portanto, às considerações sobre as dificuldades encontradas pelos administradores, sob o argumento de que elas são semelhantes tanto na primeira quanto na segunda fase de uma política pública.

Todavia, do nosso ponto de vista, o campo de estudo da ação governamental não se reduz aos problemas dos administradores para "bem" conduzir os negócios públicos. Segundo J. Leca, existem três critérios capazes de permitir o reconhecimento de uma ação política: "A função exercida no sistema social; a *espacialização* destacada pelos antropólogos, ou seja, a organização territorial; o *meio da ação,* a saber o modo de decisão implementado, a atribuição autoritária do poder" (1973:17). Ora, de acordo com isso, Edwards e Sharkansy limitam o campo de estudo do seu objeto ao nível deste último critério, deixando de considerar a parte de sua substância, que se refere às especificidades setoriais e às questões relacionadas com a sua abrangência territorial.

Trata-se, portanto, de uma abordagem que, conforme J. Freund, "consiste em pensar que a experiência se basta a si mesma, isto é, que ela fornece o objeto ao saber, que ela é em si o saber desse objeto e que o próprio saber é objeto de experiência". E ele acrescenta que a condição empírica opõe-se às condições universais da essência do objeto político e é contingente, já que ela varia no tempo e no espaço (1981:88). Do ponto de vista da filosofia política, as condições universais da essência do objeto político são os pressupostos que

---

(7) Arthur Bentley, *The Process of governement. A study of social pressures.* Chicago, (1908:240). Citado por Pierre Birnbaum, *op. cit.* p.102.

permitem distinguir um objeto do outro. O que faz das políticas públicas um objeto interdisciplinar e não unicamente, do *public management*(8).

A ciência política americana atribui dois sentidos ao conceito de *policy*. Segundo L. A. Froman Jr., a expressão designa, por um lado, a maneira de conduzir os negócios públicos, definindo as regras de decisão (neste sentido, *policy* equivale à política administrativa); por outro lado, as *policies* são freqüentemente identificadas aos programas específicos, referindo-se ao conteúdo do que está sendo realizado. Isto significa que *policy* é não somente o que a administração está fazendo, mas também como ela age; englobando não somente o conteúdo dos programas e sua história, mas, também, sua aplicação e seus resultados. Todavia, esses dois momentos devem ser diferenciados, de vez que se re erem a objetos analíticos diferentes (política administrativa e programa) (1959:204).

Esta diferenciação leva-nos a uma definição mais englobante do conceito de *policy*. Para R. Aron, o termo política traduz as duas palavras anglo-saxônicas *policy* e *politics*. A política, no primeiro sentido, é "uma concepção, um programa de ação ou uma ação em si de um indivíduo, de um grupo ou de um governo (...), designa então o programa, o método da ação em si de um indivíduo ou de um grupo, concernente a um problema ou à totalidade de problemas de uma coletividade" (1965:21-22). Já no segundo sentido, a política "se aplica ao domínio no qual se rivalizam ou se opõem as políticas diversas (no sentido precedente). A política-domínio é o conjunto onde indivíduos e grupos estão envolvidos, tendo cada um sua *policy*, ou seja, seus objetivos, seus interesses, suas filosofias" (1965:22). É evidente que esta concepção de políticas públicas permite-nos transcender os limites impostos pelos americanos à análise da ação governamental. Visto que, nesse caso, a política se vê prisioneira desta (9), não havendo lugar para o estudo das políticas setoriais, que contêm elementos tanto de acordo quanto de conflito. Em suma, os americanos negam o papel que o corpo social pode desempenhar na condução dos negócios públicos. A pers-

---

(8) A exemplo do trabalho realizado por Patrick Gibert, em que ele questiona a contribuição da *policies analysis* para o desenvolvimento da administração pública. Além disso, procura formular questões sobre a importância dessas análises no processo de integração do indivíduo à organização pública. *In* "Management Public: Management de la puissance publique". Thèse pour le doctorat d'Etat en Science de Gestion presentée et soutenue à *Université de Droit d'Economie et de Sciences Sociales de Paris* (Paris 2), 1983:110 (não publicada).

(9) Falando da distinção entre a ciência política e a sociologia política, R. Aron, "La sociologie politique", *in Revue de l'enseignement superieure*, jan. 1965, lembra que na maioria das universidades americanas a ciência política se encontra na seção intitulada governo e se acha assim nitidamente separada da sociologia política. Por isso, a ciência política nos USA é de natureza normativa, por refletir o conjunto de princípios que regulam a administração americana. Cf Cazeneuve, F. Balle et A. Akoun, *Guide de l'etudiant en sociologie*. Paris, P.U.F. (...). 1971:94. Assim, as políticas públicas não utilizam outra forma que aquela do *public management*.

pectiva teórica de R. Aron autoriza-nos a estudar o conjunto das interações sociais no âmbito do que ele chamou política-domínio, no sentido de setor da divisão social do trabalho, Estado e sociedade aí incluídos.

Organizar a política, organizando assim a coletividade que ela representa, constitui um dos atributos da ação governamental. Para J. Freund, "essa coletividade não se regulariza diretamente, restando ao político a solução de aconselhar, através de formas e instituições, a ordem, ou seja, a relação dialética do comando e da obediência que ela sustenta" (1981:255). Ao exercer a ação de comando de uma sociedade, os poderes públicos se organizam e tomam a forma de um aparelho, no seio do qual reinam certos princípios de organização. A existência de um problema ao nível da coletividade justifica a intervenção do Estado, através de uma ação pública, com o objetivo de resolvê-lo, de manter a ordem social. Assim, uma incursão analítica sobre a ação governamental deve ter em conta os aspectos sociais da ação política. Isto significa dizer que a compreensão de uma política pública particular passa pela análise tanto dos processos históricos, que conduzem à sua efetivação, quanto de suas implicações sociais – como também podemos afirmar a imprecisão de estudos que recorram a modelos empíricos, orientados por princípios liberais, de pretensão universal.

Na verdade, parece estéril a discussão de políticas públicas, sem relacioná-las tanto à estrutura do regime político do Estado em questão, quanto à coligação das forças políticas representadas, dimensões que discutiremos na última parte deste trabalho.

2. A estratégia dos decisores em um jogo político sem Estado

Enquanto os americanos descartam o modelo clássico da decisão racional em detrimento do incrementalismo, M. Crozier e E. Friedberg (1977) recusam a problemática da ação racional e adotam a análise estratégica, buscando identificar uma lógica de comportamento dos atores no âmbito da organização ou do sistema.

A força teórica desse modelo explicativo é o conceito de estratégia. Para defini-lo, Crozier e Friedberg consideram que, por um lado, os atores têm raramente objetivos claros e, muito menos, projetos coerentes; por outro lado, seu comportamento é ativo tanto no sentido ofensivo quanto defensivo. No limite, o comportamento dos atores nunca é irracional. Ele expressa sempre uma intencionalidade. Conseqüentemente, a racionalidade ou a regularidade destes só tem sentido em relação a uma estratégia. Assim, esta é "o fundamento *ex-post* inferido das regularidades de comportamento observadas empiricamente" (1977:48). Por conseguinte, a racionalidade do comportamento dos atores é explicada a partir do contexto organizacional, embora todo ator guarde uma possibilidade de jogo autônomo, que ele utiliza mais ou menos, a depender da situação.

O contexto organizacional pode ser definido como o conjunto das normas técnicas e das regras de comportamento que asseguram a solução de um de-

terminado problema. Entretanto, para os sociólogos organizacionais, o contexto organizacional não se resume ao conjunto de disposições estruturais e técnicas. É, também, "um conjunto de relações que formam a vivência dos atores, testemunham estratégias que eles adotam nesse contexto uns em relação aos outros, e remetem às relações de poder sobre os quais se apóia o construído organizacional..." (1977:50). As relações de poder refletem-se nas condições objetivas da ação coletiva, isto é, nas atitudes e comportamentos dos atores. Por outro lado, nas condições subjetivas, estes se tornam estratégias.

Para P. Bernoux (1985), não se pode compreender o funcionamento de uma organização sem se ter em conta a relativa liberdade do ator. Todavia, considerar esse grau de autonomia para agir no âmbito de um "sistema de ação" implica evidenciar o poder como forma de regulação dessa liberdade. Segundo B. Jobert e J. Leca, essa noção de poder "é então intrinsecamente ligada à liberdade do ator, não à sua liberdade metafísica, mas mais especificamente à sua capacidade de mobilizar recursos e de exprimir as conseqüências da interação (ou do 'jogo' na linguagem aqui adotada, no sentido duplo das 'regras do jogo' e de um mecanismo do qual se diz que 'há jogo'), incertas para os parceiros-adversários. É neste sentido que o poder é sempre controle de incerteza" (1980:1127). As estruturas dessas interações e as "regras do jogo", por um lado, delimitam os lugares onde as relações de poder podem se desenvolver e, por outro, definem setores adotando procedimentos que circunscrevam zonas de incerteza organizacionais (falta de informações, falsas informações, ilusões, etc.), a serem controladas por indivíduos ou grupos. O poder destes em uma organização é proporcional ao seu controle sobre as zonas de incerteza. Segundo P. Bernoux, "o recurso do poder é então esta margem de liberdade dos indivíduos ou grupos uns em relação a outros. Concretamente, ela reside na possibilidade que tem o indivíduo de rejeitar ou de negociar o que o outro lhe pede, ou de procurar obter qualquer coisa dele, ou ainda de lhe pagar caro este pedido" (1985:138).

Ao mostrar que, por um lado, a estratégia de um ator em uma organização deve ser recolocada no âmbito dos jogos em que ele participa e, por outro, que o domínio sobre as informações ambientais é uma fonte de poder, a análise estratégica aponta, implicitamente, para a "porosidade" e "fluidez" do limite da organização. Na concepção de Crozier e Friedberg, "ela faz parte de uma dada sociedade, que atingiu um certo nível de desenvolvimento técnico, econômico e cultural, que é caracterizada por uma certa estrutura social e que carrega certos valores aos quais esses membros estão particularmente mais ligados" (1977:111). Apesar da existência desses problemas situacionais, os autores acreditam que o conjunto articulado das relações de poder sob a forma de jogo tem a sua própria lógica. Ou seja, os atores são relativamente autônomos para perseguir seus objetivos e negociar sua participação no conjunto, a despeito de serem as relações de poder desequilibradas. Em outras palavras, a percepção dos problemas situacionais e a reação da organização em resposta a estes, "serão função de estratégias de atores no interior de jogos dos quais eles parti-

cipam no seio da organização e nas suas relações com o 'exterior' " (1977:135).

A análise estratégica pretende explicar não só o funcionamento interno de uma organização, mas, também, a fonte da sua incerteza (jogo do poder), isto é, o seu ambiente. Assim, a organização tanto depende deste, como está com ele em relação. Essa interação é recíproca e interdependente. A *démarche* estratégica "parte do ator para descobrir o sistema que, por suas obrigações, pode explicar as aparentes irracionalidades do comportamento do ator. A argumentação sistêmica parte do sistema para achar com o ator a dimensão contingente arbitrária e não natural de sua ordem construída" (1977:197/8). Isso quer dizer que eles apresentam dois modos de argumentação "complementares, contraditórios e convergentes" do sistema de ação concreto. Ao argumento "estratégico-indutivo" eles opõem o "sistêmico-dedutivo". O primeiro baseia-se no princípio de que as atitudes e os comportamentos dos atores são condicionados pelas regras do jogo (uma forma de negociação, cálculo), ao passo que o segundo serve para colocar em evidência as propriedades do jogo (uma certa lógica de finalidade e coerência).

O jogo é um campo estruturado que supõe limites, inclusões e exclusões. Para os sociólogos, não existe um só jogo, "mas um conjunto de jogos mais ou menos estreitamente integrado, articulando-se em todo caso uns aos outros e supondo uma regulação do conjunto. A existência dessas articulações e de seus reguladores supõe, por sua vez, um *sistema concreto* que os inclui" (1977:207). A função de regulação é assegurada por mecanismos pelos quais o sistema se mantém. Através dos jogos, ela determina as possibilidades de obter de cada ator uma estratégia racional. Dessa forma, Crozier e Friedberg definem o sistema de ação concreto "como um conjunto humano estruturado, que coordena as ações de seus participantes por mecanismos de jogos relativamente estáveis e que mantêm sua estrutura, isto é, a estabilidade desses jogos e as relações entre estes, por mecanismos de regulação que constituem outros jogos" (1977:246).

O propósito essencial da análise estratégica é autonomizar o sistema de ação tanto como objeto teórico quanto como instrumento (heurístico) para estudo da sociedade. Todavia, do ponto de vista de Jobert e Leca, para possibilitar a compreensão do seu campo de aplicação, precisaria introduzir a noção de mudança social. Para eles, os sociólogos organizacionais "concebem a mudança social como um fenômeno auto-conduzido onde o poder, ou seja, a contingência, ocupa o lugar central, o que os conduz a insistir sobre a liberdade e correlativamente a responsabilidade dos atores" (1980:1137). Apoiados por um "modelo conceitual" que propõe um tipo de racionalidade limitada, cuja base é o critério de satisfação, acreditam poder abordar o problema da relação entre a racionalidade do decisor e a racionalidade do sistema.

Esses critérios de satisfação não se orientam nem por uma racionalidade de otimização nem por flutuações da personalidade. Eles procedem de critérios do sistema e são internalizados pelos atores através "de uma aprendizagem

mais do que de uma escolha arbitrária e correspondem ao mesmo tempo aos valores culturais amplamente difundidos, às condições particulares dos jogos de que participam os decisores no seio do sistema de ação dos quais eles fazem parte e às escolhas estratégicas pessoais efetuadas pelos indivíduos em função desse contexto" (1977:277/278). Esses valores e essas condições particulares dos jogos são critérios ou compromissos sociais e variam segundo os sistemas sociais. Logo, as normas utilizadas pelos indivíduos são resultado de um processo de socialização; o que leva B. Jobert e J. Leca a afirmarem que "esta teoria empírica *(model of reality)* corresponde a uma teoria normativa *(model for reality)* da gestão da mudança pela engenharia social" (1980:1137-1138).

Em *O fenômeno burocrático* (1963), M. Crozier já havia concebido a ação social enquanto função da capacidade dos atores e não de seus interesses. Nesse caso, a mudança estaria condicionada à aquisição de novas capacidades individuais e coletivas, o que faz intervir a dimensão cultural(10). Assim, "as características de uma sociedade nacional que se transmitem através dos modelos familiares, dos modos de socialização, da educação e que são constantemente reforçados pela experiência da vida social, influenciam profundamente o possível desenvolvimento dessas capacidades. Elas constituem então um entrave extremamente forte a toda mudança" (1963:11).

Teoricamente, a análise estratégica dos sistemas de ação concretos origina-se da teoria comportamentalista das organizações e das mutações dos paradigmas elitistas do funcionamento do sistema político(11). As pesquisas empíricas sobre o sistema local de decisão político-administrativa na França, realizadas por M. Crozier e J.C. Thoening, são centradas "não na freqüência das relações, mas na estratégia dos membros e fundamentadas na interpretação dos jogos coletivos aos quais respondem essas estratégias e sobre os modos de regulação que governam esses jogos e constituem as características mais

---

(10) Pode-se constatar que a *démarche* empírico indutiva-dedutiva de M. Crozier e colaboradores é muito próxima da micro e macroanálises dos autores americanos especialistas em cultura política. A mesma importância ao processo de socialização é atribuída tanto nesses estudos quanto nos dos sociólogos organizacionais. Estamos nos referindo ao texto de Lucien Pye, "Political culture and political development", *in* L. Pye e S. Verba, *Political culture and political development*. Princeton, Princeton University Press, 1965.

(11) Philippe Braud, Crozier e Friedberg concebem que "a Sociedade global não é uma totalidade estruturada por um Poder político monopolizador da decisão, mas uma articulação de 'sistemas de ações' nos quais os indivíduos dispõem sempre de uma margem de manobra, de um grau qualquer de autonomia para agir". Eles põem em evidência a efetiva vontade do homem, em oposição às inclinações mecanicistas das análises dos sistemas políticos realizadas por D. Easton. Porém, a ação não seria concebida como simples efeito de um condicionamento produzido pelas "estruturas sociais". Ao contrário, à moda "popperiana", a explicação dos fenômenos sociais são conseqüências das ações individuais. Essa corrente é identificada de "o individualismo metodológico", que, nos U.S.A., pode ser representada pelos 'politistes" Mancur Olson, Peter Blau e Robert Dahal e, na França, pelos sociólogos Raymond Boudon e François Bourricaud. *In* P. Braud. *La science politique.* Paris: P.U.F., 1982:126 (col.Que sais-je?, n 909).

pertinentes dos sistemas" (1975:24). Essa abordagem se baseia no postulado de que todo sistema se constrói e se regula em torno de relações de poder, que são estabelecidas entre esses membros e as unidades que o compõem.

Através da aplicação de questionários de atitude e de entrevistas com os atores, os sociólogos organizacionais dispõem de indicadores das relações de poder entre os diferentes parceiros e das questões em torno das quais essas relações se cristalizam. Conhecidas as relações de poder, eles chegam a uma análise das estratégias dos participantes da organização e a uma definição dos jogos, nos quais eles desenvolvem essas estratégias. Em resumo, esse modo de raciocínio consiste no seguinte: "A partir da justaposição de sentimentos e atitudes convergentes e contraditórias dos participantes, procura-se formular hipóteses para cada um deles. Postula-se que essas estratégias são racionais em relação à situação e esforça-se para reconstituir, a partir dos dados objetivos dessa situação e da vivência subjetiva de cada um dos participantes, qual é o jogo e quais são as regras a partir das quais as hipóteses de estratégias podem ser verificadas" (1975:26).

Sobre esses estudos, B. Jobert entende que Crozier e Thoenig querem demonstrar que as redes ou sistemas organizacionais complexos constituem um nível específico, a tal ponto que o contexto se tornaria uma categoria residual e reuniria tudo o que não pertence à rede. Ele formula as seguintes críticas a esses estudos: a primeira, sobre a elucidação do jogo coletivo, alega que "ela deixa fora do seu campo de análise as condições de produção desses jogos, as modalidades de formação desses subsistemas" (1976:636). Desse modo, negligencia a análise histórica, os conflitos de classe e a sociologia política no exame das condições de formação da cena política local e da delimitação de seu lugar no sistema global. Assim, ao definir o jogo local eles eliminaram, por exemplo, o emprego, a vida econômica, bem como as normas de funcionamento dos serviços coletivos. A segunda crítica formulada indica que a análise estratégica oculta as variáveis estruturais dos sistemas de decisão, isto é, ela deixa de considerar os fatores de influência que estão ligados às posições dos atores na formação social. Em outras palavras, "além dos papéis, a análise política deve levar em conta os processos de mobilização política e social, em favor dos quais os grupos e classes sociais mobilizam seus recursos externos, resultantes de suas posições na estrutura social para modificar, em seu proveito, esse ou aquele sistema de intervenção estatal" (1976:637).

Finalmente, a análise estratégica, por não levar em consideração "a estruturação do contexto em grupos e classes sociais, não permite explicar o funcionamento interno dos sistemas organizacionais que ele descreve" (1976:638). Por melhor que os sociólogos tenham entendido as características fundamentais dos sistemas locais, parece que eles vêem no seu funcionamento somente anarquia e irracionalidade, uma vez que a análise não leva em consideração a relação que existe entre esses sistemas e as sociedades locais, com as quais eles estão envolvidos. Para B. Jobert, "ainda está por ser concebida uma teoria do sistema político que, pela elucidação dos processos de constituição dos jo-

gos coletivos e das penetrações diferenciadas das classes sociais no aparelho de Estado, mostrará como antes de qualquer decisão formal o leque das escolhas possíveis já é estreitamente limitado" (1976:640).

De uma maneira geral, os pesquisadores do Instituto de Estudos Políticos de Grenoble formulam as seguintes críticas à *démarche* de M. Crozier e colaboradores: falta a definição de um centro regulador; não menciona a teoria do Estado nem o conteúdo concreto da linguagem e da ação política; não emite nenhuma crítica a respeito da dominação política e se recusa, além disso, a considerar a existência de mecanismos centrais de dominação e de regulação social e política (não existe nem uma elite nem classe); e, finalmente, as noções de interesse geral e de ordem são ofuscadas. Não há hierarquização de sistemas de ação e nem de concepção das sociedades industriais enquanto sistemas programados e programáveis.

3. Estado e regulação social

É polêmica a discussão em torno do tema das políticas públicas na França. O interesse pelo seu estudo abrange não só os centros de pesquisas universitários como, também, as discussões em colóquios e congressos, promovidos tanto por associações de profissionais quanto pelas instituições governamentais. O seu campo de estudo compreende desde as convencionais avaliações de programas específicos, realizadas por administradores públicos, à moda americana das análises do *public management,* aos trabalhos que buscam identificar os mecanismos de regulação do Estado e analisar a sua relação com a sociedade. Estes últimos são desenvolvidos, via de regra, com o fim de elucidar as relações que existem entre *policies* e *politics*. Examinaremos alguns trabalhos dos pesquisadores do CERAT/IEP de Grenoble, com o fim de apreciar os desdobramentos de suas análises sobre as mediações entre a política de Estado (expressão dos interesses sociais representados pelos poderes públicos) e as políticas setoriais (uma política pública precisa).

De uma maneira geral, a intervenção do Estado na condução dos interesses sociais é a forma política que caracteriza a reprodução do mundo capitalista de hoje. P. Muller compreende que "existe uma correlação positiva entre a divisão do trabalho na sociedade e o desenvolvimento do Estado" (1980:48). Isto quer dizer que a reprodução social não é automática. Para explicar a referida correlação, Muller retoma as críticas formulada por E. Durkheim a H. Spencer. Entretanto, esses dois sociólogos partem paradoxalmente do mesmo postulado: a extensão da divisão do trabalho é uma lei da evolução das sociedades modernas. Ao contrário de H. Spencer, E. Durkheim supõe que a divisão do trabalho deve ser organizada, regulamentada e regulada.

P. Muller argumenta que o raciocínio de E. Durkheim sobre não-automaticidade da reprodução social é muito normativa e, portanto, ele aceita a contribuição de Y. Barel e L. Nizard que se apóia no seguinte: "Não é porque a solidariedade social não é espontânea que a reprodução necessita de uma inter-

venção exterior, mas porque a reprodução social é contraditória" (1980:48). Para Y. Barel existem "dois pares principais de contrários no seio da reprodução: a invariância e a mudança de um lado, e a reprodução do todo e da parte, por outro"(12). Para P.Muller, esse último par de contrários legitima a função de regulação do Estado. Portanto, como Y. Barel, ele acredita que "a reprodução social não é contraditória, porque existem sistemas sociais cujos interesses divergem, mas aparecem sistemas sociais contraditórios porque o processo de reprodução é contraditório" (1980:51). Esse argumento explica a intervenção do Estado, enquanto um ator externo, numa sociedade estruturada pela divisão do trabalho, onde ele desempenha o papel de regulador.

Em trabalhos sobre a regulação do planejamento na França, L. Nizard confirma a tese de que a contradição é uma das características da reprodução das sociedades capitalistas. Ele acha que se uma regulação é necessária, é para dar coerência ou, mais precisamente, coesão às reproduções parciais em relação à reprodução global do sistema como um todo. Esse mesmo raciocínio sustenta a sua explicação sobre a correlação entre a segmentação da sociedade e a intervenção estatal. O exame da relação entre divisão do trabalho (ou a setorização da sociedade) e a função de regulação do Estado se baseia na seguinte hipótese: "Não é qualquer forma de diferenciação que torna necessária a existência de um centro de regulação. É somente a partir do momento em que a diferenciação toma a forma de *setorização,* isto é, em que a sociedade tende a se cindir em *setores* de atividade relativamente autônomos, que o problema aparece" (1980:58).

Assim, a intensificação da divisão do trabalho implica a complexidade das combinações de papéis sociais. De um modo de combinação concreto e imediato, passa-se a um modo abstrato e mediatizado. Ao se reunirem, os papéis sociais formam setores da sociedade e provocam o surgimento de novos setores de produção. Nesse processo, os setores se tornam cada vez mais autônomos e entram em contradições com a reprodução da sociedade global. Conseqüentemente, segundo P. Muller, o processo de setorização é um processo de abstração da sociedade, na medida em que ela se multiplica, infinitamente, e se separa da sua realidade territorial. Cabe ao Estado a coordenação necessária entre os diferentes setores. Ele regula e media as exigências do todo social e das partes. A setorização é a forma da divisão do trabalho pela qual o Estado tenta gerir a sociedade. Todavia, ele próprio se submete ao mesmo fenômeno de setorização que a sociedade. A setorização desta aparece como ligada à setorização administrativa e as duas se apóiam mutuamente; e aqui se situa a noção de regulação.

A análise dessa função implementada por P. Muller se baseia no ponto de vista de que, a médio prazo, planificação é um esforço no sentido de regular a

---

(12) Yves Barel, *La reproduction sociale*. Paris: Anthropos, 1973:42. Citado por P. Muller, *op. cit.* p. 48.

reprodução de um sistema social. Como o Estado também necessita dessa regulação, devido ao seu caráter heterogêneo, a planificação torna-se uma intervenção sobre as ações setoriais dirigidas pelas administrações. Por conseguinte, a planificação aparece como uma tentativa de regulação das intervenções, o que significa dizer que estudar a planificação implica o estudo do próprio Estado. Esta tese é compartilhada por G. O'Donnell e O. Oszlak (1976), quando afirmam o estudo das políticas públicas e seus impactos como um importante instrumento para conhecer a natureza do Estado em países latino-americanos. Para P. Muller, o traço fundamental do planejamento, enquanto mecanismo de regulação, é a procura de coerência, isto é, a busca "de um procedimento que tende a reduzir ao máximo as contradições que resultam da ação dispersa das diferentes administrações; mas ela é, também de uma maneira indireta, uma ação que busca a coesão dos diferentes sub-sistemas sociais, cuja reprodução pode revelar-se contraditória" (1980:67).

A perspectiva analítica de L. Nizard consiste em estudar a regulação planificadora, destacando a relação que existe entre um segmento do Estado e o conjunto dos subsistemas sociais. Já P. Muller parte do conjunto meio social/administração setorial e o articula ao nível global. Em ambos os casos, trata-se de uma dialética entre o global e o setorial. O que implica dizer que, em ciência política, o estudo de políticas públicas firma-se nessa dialética.

Para os pesquisadores do CERAT/IEP Grenoble, uma política pública constitui-se de um sistema de normas (conceitos, valores e regras), que orientam a ação política(13); de um sistema complexo de organização setorial onde os interesses conflituais estão representados; e de uma tentativa de gestão de um relacionamento entre o global e o setorial: isto é, de uma ação de busca de coerência entre um determinado setor e o papel que lhe é atribuído pela sociedade como um todo.

Em seu estudo sobre o setor agrícola na França, P. Muller constatou que a definição do papel a ser desempenhado por cada setor na sociedade é definido ao nível do sistema organizacional. Sob a Terceira República, o setor agrícola era caracterizado por uma agricultura de subsistência. Tratava-se então de salvaguardar um campesinato forte e numeroso, de contrabalançar o peso das massas urbanas e de fechar as fronteiras em detrimento da competitividade. Nessa época, a organização era dirigida por uma camada de nobres, que utilizavam a política como meio de dominação territorial.

---

(13) Aqui, o conceito de norma assume a sua significação sociológica e aparece como sendo "uma regra ou um critério que rege nossa conduta em sociedade. Não se trata de uma regularidade estatística do comportamento observado, mas de um modelo cultural de conduta ao qual somos obrigados a nos submeter" François Chazel. "Normes et valeurs sociales" *in: Encyclopedia Universalis*, Corpus 13, p. 124-126. As normas são elaboradas em função de interesses precisos. Em si, elas não podem constituir uma política. É preciso um sistema organizacional que tenha uma representação "conflitual" do poder político na administração. O problema é saber se há uma autonomização organizacional em relação ao sistema de normas.

Sob a Quarta República, durante os anos 50, o relacionamento global setorial se modificara em função da vontade de adaptar o setor agrícola ao processo de modernização corrente na sociedade francesa. Assim, atribui-se ao setor industrial um papel de extrema importância. Do ponto de vista da representação dos interesses agrícolas, surge uma camada de camponeses mais organizada em oposição à elite tradicional. Novos atores sociais entram em cena, representando os interesses do capital agrário e dos exploradores agrícolas. O conflito, que decorre das reações contrárias ao processo de modernização, gera uma política agrícola ambígua.

Com o advento da Quinta República, modificam-se as relações de força entre esses grupos de interesses e uma nova política agrícola se instaura. O Ministério da Agricultura passa por um processo de reforma, tendo em vista adaptar o aparelho administrativo ao novo processo de modernização da agricultura. Segundo P. Muller, ao nível de aparelho organizacional, a estratégia de mudança leva em conta uma conduta corporativa.

Sob o governo socialista, do início dos anos 80, a questão do atraso da agricultura francesa em relação ao projeto do Estado ainda era colocada. Se durante os anos 60 o debate tradição/modernismo opta por uma identidade modernista, nessa época essa identidade já não existe. A crise econômica obriga o governo a mudar as regras do jogo (mudar de estratégia), fazendo com que se busque uma nova relação global/setorial. O vazio político é preenchido por uma reforma administrativa, que visa descentralizar a política agrícola, frear a modernização e criar novas ormas de representação; não mais ao nível agrícola (setor) mas rural (campo). Essas mudanças são conduzidas com a austeridade de uma política econômica centralizada. Isso leva os pesquisadores a formular a hipótese de que o sistema de concertação (ajustamento, composição) política funciona bem, quando há crescimento econômico; o que permite, conseqüentemente, a criação de normas. Diante da fragilidade desse modelo, os pesquisadores de Grenoble retomam os estudos sobre o neocorporativismo (tema por muito tempo negligenciado pela ciência política francesa), buscando avaliar a sua importância na análise das políticas públicas(14).

Para definir o "corporativismo à francesa", P. Muller e G. Saez (1984) partem das formas de agregação dos interesses sociais e de implementação das políticas públicas (duas dimensões analíticas do corporativismo). O primeiro observa que, sob a Terceira República, a forma de representação dos agricultores franceses, de uma base territorial, evoluiu para um procedimento de representação monopolista. Preservando as formas tradicionais, a nova elite

---

(14) À luz dos exemplos acima, poderíamos dizer que o global é um referencial socialmente construído, no qual uma ideologia (uma certa concepção de mundo) se torna a expressão da vontade geral. Já o setorial é o resultado de um jogo, de uma relação de forças sociais que compõe um ramo ou um setor da sociedade. A relação global setorial dá um determinado sentido à política. No entanto, uma política não é simplesmente determinada por essa relação. Ela pode falseá-la, isto é, ser determinada por outros fatores, como sugere a análise de P. Muller.

(que é produto e produz essa representação) veicula o projeto de modernização da sociedade rural, tendo em vista transformar a expressão dos interesses de uma sociedade tradicional em corporativismo de uma categoria sócio-profissional. Os autores assinalam o papel desempenhado pelos tecnocratas, enquanto representantes do Conselho Nacional de Jovens Agricultores no sistema administrativo-organizacional. Eles são os executivos que têm a tarefa de implementar um programa de ação política, que visa a transformar a agricultura com apoio do Estado. Na medida em que o sindicalismo agrícola exerce um poder político sobre a ação modernizadora, assiste-se ao nascimento de uma co-gestão da política agrícola. Para P. Muller, "o corporativismo agrícola moderno é bem organizado em torno da vigorosa defesa do monopólio da ação política, no quadro da gestão de uma política agrícola setorial" (1986).

Já G. Saez analisa o corporativismo da política sócio-cultural a partir dos níveis local e nacional. No primeiro, ele observa que as relações entre as associações e as autoridades político-administrativas são reveladoras de uma crise da representação. Em princípio, essa crise se manifesta pelo fracasso do "conselho da vida associativa local", enquanto modelo ideal de participação das associações nas decisões públicas. Esse modelo reúne critérios inerentes ao neocorporativismo, isto é, uma cena global de negociação e uma coordenação intersetorial. Um segundo motivo dessa crise reside na "implementação da política confiada às associações: o equipamento sócio-cultural, bem coletivo e símbolo de identidade de um determinado espaço social é confiado a 'representantes' da população" (1984:17). Em nível nacional, "por sua natureza intersetorial, as políticas públicas sócio-culturais não geraram um determinado setor de intervenção administrativa, nem uma administração sócio-cultural única" (1980:17). As dificuldades de coordenação dessas políticas decorrem dos obstáculos tanto de natureza política quanto administrativa.

O neocorporativismo na França tomou a forma de um "corporativismo setorial". Para P. Muller e G. Saez ele pode ser definido como "um modo de organização dos interesses sociais que privilegia, no quadro de um procedimento democrático de decisão, a negociação setorial e autônoma de cada interesse com a burocracia do Estado" (1980:19). A agregação entre os interesses sociais e as políticas públicas é estabelecida através de um processo de negociação. Como observa François d'Arcy, "a elaboração e a conduta das políticas públicas aparecem (...) como um campo privilegiado para observar a maneira pela qual se organiza um sistema de atores que difere do sistema de representação política. No seio desse sistema de atores, a alta função pública se afirma como uma verdadeira força política"; isto é, como mecanismo de regulação do conjunto do sistema (1984:4). Vale, então, destacar o papel desempenhado pela tecnocracia do Estado na busca de coerência das diferentes políticas setoriais, articuladas aos monopólios corporativistas. Por outro lado, para Muller e Saez, embora o "compromisso inflacionista" (vaidoso, soberbo) corresponda a uma política que se origina no *Welfare State*, na França, "cada monopólio setorial procura maximizar suas vantagens, da maneira mais discreta possível, junto do

segmento do Estado ao qual ele tem acesso" (1984:20). É por isso que eles justificam a utilização do termo "corporatismes", provavelmente para evitar competição aberta.

Embora não se possa tirar conclusões apressadas quanto ao estudo das políticas públicas em geral, a partir do caso francês, não resta dúvida de que os trabalhos aqui resenhados representam uma contribuição à análise da intervenção do Estado, sob os seguintes aspectos: a identificação do(s) ator(es) que exerce(m) o papel de operador(es) social(is). A identificação e a localização do(s) ator(es) institucional(is) ou periférico(s) são importantes para a compreensão das relações que existem entre evolução sócio-econômica e mudança política. É evidente que essas relações não são automáticas. Na realidade, esses estudos ressaltam que "as políticas públicas não são determinadas pela evolução sócio-econômica das sociedades"; sua "determinação" provém da influência decisiva que tem um ator ou atores na definição do conteúdo e nas modalidades da aplicação de uma política. A influência do "corporativismo setorial" nas políticas públicas do Estado francês ilustra bem uma forma de organização dos interesses sociais no jogo político de um regime democrático. Esta reflexão merece destaque, vez que passaremos ao estudo de um referencial de pesquisa que visa analisar as políticas públicas no quadro político dos regimes autoritários em alguns dos países latino-americanos.

4. Estado e políticas públicas na América Latina

Partimos da suposição que a compreensão do funcionamento do Estado nos Estados Unidos, na França e em países da América Latina requer a utilização de paradigmas analíticos distintos, que sejam capazes de apreender as peculiaridades políticas inerentes a essas formações sócio-econômicas. Depois de examinarmos alguns deles, passaremos ao estudo do paradigma "burocrático-autoritário" e do seu protomodelo de análise de políticas públicas propostos por G. O'Donnell e O. Oszlak para certos países latino-americanos (1976). Estes autores partem do pressuposto de que o estudo de políticas públicas e seus impactos constitui uma maneira de contribuir para o conhecimento do Estado capitalista nesses países.

Nesse sentido, sua proposta de estudo se aproxima da adotada pelos pesquisadores de Grenoble que, como vimos, incorporam o conceito de Estado ao estudo de políticas públicas, examinam as formas de representação dos interesses setoriais ao nível de sua estrutura administrativa e as políticas públicas específicas ao nível de sua implementação. Todavia, tendo em conta as especificidades inerentes à natureza da dominação política do Estado "autoritátio-burocrático" latino-americano, os politicólogos argentinos propõem uma estratégia de estudo de suas políticas públicas, enquanto instrumento para compreender a sua natureza e os seus impactos sociais.

Antes de nos lançarmos à caracterização do que G. O'Donnell chamou de Estado "autoritário-burocrático", é importante sublinhar que, para ele, o Estado capitalista é, por um lado, uma relação social de dominação, portanto, um

aspecto (analítico) das relações sociais; inclusive as relações sociais de produção. Por outro lado, ele é um sujeito que se cristaliza em *instituições*, logo, uma objetivação (concreta) dos meios de coação, que afiança essas relações de dominação dentro de um território definido. O'Donnell entende dominação (poder) no sentido weberiano do termo, isto é, como "a capacidade de impor regularmente a vontade sobre outros, inclusive, mas não necessariamente, contra a sua resistência" (1981.I:72). Portanto, o poder é uma forma de vinculação assimétrica entre sujeitos sociais, visto que surge do controle diferenciado de certos recursos de dominação (econômicos, ideológicos, coerção física e informações no sentido amplo).

O acesso desigual a esses recursos é delimitado por vários fatores. O mais determinante é a classe social. Para O'Donnell, esta pode ser, aproximadamente, compreendida como as "posições na estrutura social determinadas por modalidades comuns de exercício do trabalho e da criação e apropriação do valor" (1981.I:73). A forma de apropriação do valor criada pelo trabalho assalariado constitui, assim, a base das classes fundamentais do capitalismo. A relação de produção não é a única relação de dominação na sociedade capitalista. Ela é a principal e constitui a sua essência, isto é, de sua articulação contraditória em classes sociais. Assim, as dimensões do Estado (ou do especificamente político), tanto quanto o "econômico", como veremos, não são uma coisa, instituição ou "estrutura": são aspectos de uma relação social (1981.I:75).

Sob o capitalismo, tanto o trabalhador está destituído dos meios de produção quanto o capitalista dos meios de coação. Embora empurrado por uma coerção econômica difusa, o vendedor da força de trabalho é livre, no sentido jurídico do termo, em razão de estar estimulado por um ato de sua vontade: aspecto (formal) necessário para caracterizar uma relação de igualdade entre as partes (vendedor e comprador). G. O'Donnell reconhece que o econômico e a coerção econômica são os fundamentos das relações capitalistas de produção. Por outro lado, ao se vender e comprar a força de trabalho, realiza-se uma relação contratual entre dois sujeitos. As regras constitutivas desse contrato são impregnadas não só pelos aspectos econômicos. Isto quer dizer que "a fiança coercitiva da relação é co-constitutiva da mesma; isto (...) implica a cisão de um terceiro sujeito social que concentra tais recursos e tem capacidade para mobilizá-los. Esse sujeito não é 'todo' o Estado, mas sua parte que se cristaliza ou objetiva nas instituições" (1981.I:77).

É fundamental compreender que, enquanto aspecto das relações capitalistas de produção ou como objetivação (conjunto de instituições), o Estado garante a reprodução contraditória de tais relações e não dos sujeitos sociais concretos, através das quais eles se constituem. Isto é, o Estado não favorece o capitalista imediatamente (seja como sujeito concreto ou como classe), mas a relação social que o reproduz enquanto capitalista. Dessa forma, antes de favorecer ou ser instrumento de uma classe ou fração, o estado é um Estado capitalista, embora, como instituição estatal, não aja concretamente como um capitalista.

Na condição de árbitro (mas não como árbitro neutro) das relações de produção, esse é o Estado que garante a reprodução do trabalhador assalariado enquanto classe subordinada, assim como a da burguesia. A hipótese é de que o Estado seja a expressão de um interesse mais geral que o dos sujeitos sociais de cuja relação provém. Para G. O'Donnell, esse interesse é o da reprodução de uma relação social que articula desigual e contraditoriamente a sociedade. Isto quer dizer, segundo ele, "que o Estado em seu conjunto – como aspecto ou objetivação – é uma forma de articulação daqueles sujeitos sociais" e, portanto, uma mediação que se estabelece e se origina de uma relação entre estes (1981.I:78). Nesse sentido, além da coação, o Estado medeia consensualmente a articulação entre os agentes sociais.

Enquanto tal, "o Estado deve ser compreendido da e dentro da sociedade civil, embora em sua forma objetiva, institucional, ele pareça ser, e se proclame estar, acima da sociedade" (1982:269). Ou seja, a relação entre os sujeitos concretos, capitalista e trabalhador, supõe a separação de um terceiro, que são as instituições estatais. Mas, ao mesmo tempo, é fundamental ter em conta o Estado como aspecto de certas relações sociais, que não podem ser confundidas com o Estado objetivado nessas instituições. Vale, portanto, lembrar que, segundo O'Donnell, "a cisão que produz assim entre a sociedade e o Estado, e a externalidade recíproca a que os condena, é o fundamento principal do mascaramento do Estado como fiador da dominação na sociedade, e de sua opacidade" (1981.I:80). Portanto, na condição de responsável pela dominação da "sociedade *qua* capitalista" (15), o Estado é o artesão e organizador da sociedade. Ele constitui, por um lado, "o limite negativo das conseqüências socialmente destrutivas de sua reprodução", isto é, o condicionante do contexto social, e, por outro, o responsável pela criação das condições favoráveis à reprodução das classes e da acumulação capitalista. Assim, "tanto a interposição de limites negativos, como as intervenções de ajuste social, aparecem ante os setores como algo externo a suas relações 'privadas', o que acontece paralelamente à aparente externalidade do Estado *vis-à-vis* as relações de produção" (1981.I:80). Por outro lado, as instituições estatais são a encarnação do "público". Ambos, "privado" e "público", são regulados pelo direito racional, que consagra a externalidade aparente do Estado em relação aos sujeitos sociais.

Dessa forma, o estudo das políticas públicas pode constituir um artifício

---

(15) Ao usar esta expressão, G. O'Donnell está se referindo ao propriamente político como um aspecto co-constitutivo de certas relações sociais. Isto é, o que "é simultaneamente fiança das relações capitalistas de produção, da articulação de classes de tal sociedade, da diferenciação sistemática do acesso a recursos do poder (ou sistema de dominação) e da geração e reprodução de capital" *Op. cit.* 1981.I:79.

metodológico utilizável, no sentido de aprofundar o conhecimento dessa relação entre um determinado Estado e a sociedade que o subentende [16]. Este não é o momento mais oportuno para nos atermos aos detalhes das mediações entre o Estado e a sociedade, analisados pelo autor em consideração. Todavia, necessário se faz dizer que, como portador de um interesse geral de uma comunidade territorialmente delimitada – a nação –, o Estado capitalista não é fundamento e referencial de sua própria imagem [17]. Ao contrário, analiticamente ele se mira na externalidade de ambos, situados ao nível da sociedade. O fundamento do Estado capitalista é a cidadania, sua forma específica de dominação política, que se baseia na igualdade – perante a lei – entre sujeitos socialmente desiguais. Contudo, o "nós" – a nação – demarcada pelo Estado frente a "eles" – outras nações – constitui o referencial do "Estado-para-a-nação". O'Donnell entende que isso tem um duplo sentido: "primeiro, como delimitação da nação frente a outros Estados nacionais. Segundo, para o interior do território, como pretensão, respaldada em última análise por sua supremacia coercitiva de ser o agente privilegiado da custódia, interpretação e conquista dos interesses gerais da nação" (1981.II:76). O referencial do Estado objetivado em suas instituições não é a sociedade, mas a nação. Essas anotações ainda apontam uma segunda mediação entre o Estado e a sociedade: qual seja, o povo ou o popular.

O Estado "autoritário-burocrático" é um conceito formulado por G. O'Donnell para caracterizar a forma política da dominação vigente em certas sociedades nacionais, profundamente marcadas por autoritarismo, desigualdades e tensões sociais, dependência e crise econômica. Essa adjetivação provocou um forte impacto no campo da ciência política latino-americana, sobretudo porque a sua caracterização buscou explicar a emergência desse tipo de Estado, notadamente no Brasil e Argentina, durante a década de 60 e, posteriormente, no Chile e Uruguai, a partir de 1973. Todavia, O'Donnell observa que esse tipo de fenômeno pode ter ocorrido na Grécia e que sua emergência pode ter resultado da transformação de outros autoritarismos preexistentes (México e Espanha). Sem, contudo, ater-se ao estudo dessas experiências, em suas "Reflexiones" (1975), esse autor apresenta um esquema descritivo-explicativo do funcionamento do neo-autoritarismo na América Latina, bem como dos seus impactos sociais.

---

(16) Para Poulantzas, a pesquisa sobre esses dois objetos deve centrar-se ao nível do Estado. Entre outros motivos, ele justifica pela importância do seu papel e da extensão de suas estruturas sobre a sociedade. A leitura do documento a seguir é instrutivo, para efeito de mapeamento desse campo de pesquisa. Nicos Poulantzas. "Note de recherche sur l'Etat et la société, *in Revue Internationale de Science Sociale*, vol. XXXII (1980), nº 4 p.647-655.

(17) O conceito de fundamento do Estado constitui "a sustentação de seu controle dos recursos da dominação e de sua pretensão, apoiada por recursos, de ser habitualmente obedecido". Já o seu referencial significa "os sujeitos e as relações sociais, cujos interesses de vigilância e reprodução o Estado serve". G. O'Donnell (1981.II:72).

Do seu ponto de vista, na medida em que parte da população dos países latino-americanos se reconhece enquanto *pueblo* (povo), a formação dos interesses nacionais não ocorreu através da mediação da cidadania, mas através de *lo popular*. Essa mediação é ambígua, por uma parte, por estabelecer uma solidariedade acima das relações de classes, abrangendo os cidadãos de segunda categoria, e, por outra, por envolver "um 'nós' que é portador de exigências de justiça substantiva, que constitui a base para as obrigações do Estado para com os segmentos menos favorecidos da população" (1982:271). Esse "nós" nacional se define em oposição, inclusive, àqueles que fazem parte da própria nação: os "de posse", os ricos e, às vezes, o próprio Estado, concretizado em suas instituições estatais, defensor dos interesses capitalistas.

Há chance de que tais reivindicações possam ter ocorrido, seja através dos chamados movimentos "populistas", seja pela política adotada por setores populares previamente marginais em sua relação com o Estado, e "adversário de uma ordem social 'antinacional', cujos componentes mais conspícuos envolveram o papel do capital transnacional na exportação de produtos primários e as classes nacionais dominantes ligadas mais intimamente ao capital transnacional" (1982:272). O'Donnell admite que tal processo pode ter resultado na substituição de uma forma de dominação do tipo oligárquico por outra similar do tipo burguês, apoiada no agigantamento e modernização das instituições do Estado. Isso favoreceu, provavelmente, uma certa hegemonia do capital estrangeiro na estrutura produtiva nacional, provocando alterações profundas ao nível da sociedade. O que, em hipótese, significou um deslocamento dos principais centros de decisões econômicas da sociedade, que, por conseguinte, implica a alteração tanto dos critérios de destinação e de distribuição dos valores criados internamente, quanto das relações sociais (não só as de produção). Somados a essa "desnacionalização", segundo o autor argentino, outros fatores "tais como os diferentes níveis de 'ameaças', a interação entre o padrão de crescimento econômico que se seguiu à transnacionalização da estrutura produtiva urbana e a crescente ativação política popular, e a gravidade das crises que a precederam" compõem o quadro político que antecede a implantação do Estado "autoritário-burocrático" (1982:273).

Segundo J. Leca, o conceito de Estado desenvolvido por G. O'Donnell "pode ser analisado pela combinação de três dimensões: 1. a estrutura do regime político: a organização dos poderes públicos, da competição política, a liberdade reconhecida das associações e dos grupos de interesses, o nível das liberdades públicas reconhecidas[18]; 2. a composição das coalisões políti-

(18) Sobre o conceito de regime político é importante a leitura do seguinte texto: Jean-Louis Quermonne. *Les régimes politiques occidentaux*. Paris: Editions du Seuil, 1986:316.

cas[19]; 3. a natureza das políticas públicas, em particular as que (re)distribuem os recursos entre grupos e os setores sociais" (1980:120-121). Como vimos, o regime político do Estado "autoritário-burocrático" se caracteriza pela exclusão do setor popular das atividades políticas, o que envolve a supressão da cidadania no seu sentido abstrato; isto é, o da faculdade de o cidadão co-participar do poder constituído nas instituições da democracia política, aí incluídas aquelas representativas da sociedade civil (partidos políticos, sindicatos, associações, etc.). Assim, esse regime se caracteriza pela eliminação das duas mediações fundamentais – a cidadania e o popular – e tem como referência uma nação, cujos interesses evocados se legitimam ao nível de um "projeto" de restauração da ordem social e de normalização da economia.

A coalizão política dominante nesse tipo de Estado latino-americano é constituída por técnicos (civis ou militares), que dirigem as grandes organizações estatais ou privadas (nacionais ou multinacionais). Os discursos dos generais, na época do chamado "milagre brasileiro", enlevavam o "tripé" básico da economia, quando queriam referir-se às empresas produtivas estatais, empresas privadas nacionais e estrangeiras. Assim, por intermédio do que F. H. Cardoso chama de "anéis burocráticos [20], os interesses sociais aparecem ligados aos interesses do Estado. Os partidos políticos oficiais não são representativos dos interesses do "setor popular" e as políticas públicas tendem a manter o poder aquisitivo dos assalariados ao nível mais baixo, a fim de satisfazer os interesses do "projeto" de modernização capitalista. Nas palavras de J. Leca, "as políticas públicas tendem a excluir os setores populares da repartição dos frutos do crescimento econômico, reduzindo seus rendimentos relativos a fim de facilitar o lucro e os investimentos. Elas procuram também despolitizar a solução dos problemas sociais e as escolhas políticas, reduzindo-as a problemas técnicos" (1980:121).

O modelo descritivo-explicativo, que chamamos de paradigma "autoritário-burocrático" ou neo-autoritarismo [21], leva em conta a interação das dimensões acima consideradas. De uma forma sintética, D. Collier tenta assim caracterizá-la: "num nível mais específico, a estrutura focaliza uma série de tópicos decisivos para o estudo desta interação: os problemas sociais e econômicos que surgem em diferentes pontos do processo de industrialização; as crises políticas e econômicas que têm origem nestes problemas; a reação das diferentes elites a estas crises e o grau de 'percepção da ameaça' por parte das

---

(19) Para O'Donnell, se os apoios sociais desempenharam um papel na explicação da emergência do Estado "autoritário-burocrático", ele reconhece a validade de retomá-los na apresentação do esquema descritivo-explicativo do seu funcionamento e impactos sociais. Nessa oportunidade, eles reaparecem no âmbito de um outro marco conceitual, que é analisado em: "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritário" *Op. cit.*

(20) Sobre este assunto, é esclarecedora a leitura de Fernando Henrique Cardoso, "Da caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina", *in O Novo autoritarismo na América Latina*. Coordenação de David Collier, *Op. cit:* 41-62.

elites: a emergência de novos tipos de governo autoritário e novos tipos de intervenção militar na política no contexto destas crises; as variações surpreendentes nas maneiras pelas quais este novo autoritarismo evoluiu; e os impactos grandemente diferentes das políticas econômica e social adotadas por estes governos" (1979:30-31). É neste quadro que os cientistas políticos argentinos propõem o seu modelo de estudo das políticas públicas, objetivando melhor compreender a natureza do Estado na América Latina.

Conforme vimos, a setorização da sociedade é um fenômeno peculiar à forma de dominação política do Estado moderno. O estudo das políticas públicas setoriais, enquanto artifício para compreender a natureza desses Estados e seus impactos sociais, coloca em evidência a questão da sua autonomia relativa, assim como se contrapõe ao enfoque que busca compreender a dinâmica entre esses dois objetos (Estado e sociedade) ao nível do domínio "público". Para G. O'Donnell e O. Oszlak, essa autonomia significa "graus e pautas (formas de direção, regulação) muito diferentes de autonomia, segundo se referem a uns ou outros setores sociais e segundo se trate de questões que 'importem' mais ou menos a uns e a outros" (1976:11). Eles sugerem que a formulação de políticas públicas ocorre em uma "estrutura de arena" e, portanto, constituem um lugar de contenda, isto é, um campo de discussão política. Para compreendê-lo é necessário que se investigue a relativa "penetração" ou "múltiplas e variáveis interpenetrações" do Estado ao nível dos setores sociais. Suas políticas públicas devem refletir essas diferenças.

Desse ponto de vista, trata-se de uma perspectiva teórica que procura investigar o Estado "em ação", isto é, "um processo social no qual se entrecruza complexamente com outras forças sociais. Os impactos dessas políticas são parte das conseqüências reconhecíveis desse processo social e, como tais, conduzem ao tema ainda mais amplo do papel do Estado nas mudanças sociais" (1976:12). Dos esforços de pesquisas sobre o Estado e sociedade na América Latina, eles consideram que esse enfoque é o mais empírico e indutivo, por se destinar ao estudo de um objeto mais dinâmico e menos estrutural, qual seja, "o processo social tecido em torno do surgimento, tratamento e resolução de questões ante as quais o Estado e outros atores sociais adotam políticas" (1976:13). Essa estratégia utiliza a metodologia do estudo de caso (22) e os conceitos de *cuestion* e *contexto* têm uma força considerável.

---

(21) O modelo autoritário-burocrático do Estado latino-americano foi veementemente criticado por certos economistas. Eles negam o vínculo necessário entre certos fenômenos econômicos e o advento do autoritarismo. A reação de José Serra revela algumas das insuficiências desse argumento. *In O Novo autoritarismo na América Latina. Op. cit:* p.101-153.

(22) Os autores se dizem conscientes das dificuldades inerentes ao emprego desta metodologia, quando se trata de fazer generalizações. Todavia, eles indicam a leitura dos seguintes textos: Herry Eckstein. *Case-study and theory in macropolitics*, Princeton University Press, 1971; Hugh Neclo, "Review article: Policy analysis", *British Journal of Political Science,* II, n 1, 1972; George Greenberg *et al.*, "Case study aggregation and policy theory" trabalho apresentado na Convenção anual da Associação Americana de Ciência Política. N. Orleans, 1973.

A questão é definida como uma problemática social em relação à qual o Estado e os atores tomam posição. O contexto é concebido em vários níveis: o trabalho governamental é o primeiro deles. Para J. C. Thoenig (1983), esse trabalho inclui a identificação de um problema, a formulação de uma solução, a tomada de decisão, a implementação de um programa e o término da ação. O segundo nível do contexto situa-se na relação entre a maneira como o Estado intervém face a uma questão, isto é, o conjunto de decisões tomadas por uma ou várias organizações estatais, simultânea ou sucessivamente, ao fim de um certo tempo, sobre uma determinada questão; a posição que tomam os atores sociais em relação à mesma questão e às políticas adotadas são desse nível. Assim, o conjunto das ações e reações desses atores vai resultar num processo social complexo.

De uma maneira geral, a dinâmica social de uma questão é semelhante a uma situação de interação. No plano analítico, as mudanças que podem acontecer ao nível das unidades administrativas e dos processos burocráticos do Estado (23) são distintas do processo social complexo. A dimensão temporal implícita no estudo de políticas públicas e de seu impacto faz com que o quadro dos atores envolvidos no processo social de uma questão seja dinâmico. Finalmente, a estrutura social constitui o contexto global desta estratégia, isto é, o campo de estudo de políticas públicas.

5. Considerações finais

Conforme vimos, o Estado capitalista se fetichiza em suas instituições estatais, significando que, aparentemente, ele não se insere na sociedade. De uma maneira analítica, parte-se do princípio de que estas agem no sentido expressamente capitalista do Estado. Todavia, a questão colocada passa a ser como isso se realiza. Em outras palavras, discute-se a natureza de uma possível qualidade superior da racionalidade do Estado. Em diversos momentos deste trabalho abordamos este assunto, mas é fundamental insistir que o Estado garante a reprodução da sociedade *qua* capitalista, na linguagem de O'Donnell, quando, na sua condição de organização burocrática, cumpre rotineiramente as tarefas de organização geral da sociedade, respondendo a situações compreendidas como "críticas" ou "problemáticas".

Assim, o fenômeno administrativo é inevitável. A razão do Estado é regular e mediar a reprodução contraditória da sociedade que o subentende, através de formas e instituições que se autolegitimam em nome da ordem. Portanto, discutir a racionalidade da ação governamental fora do seu contexto social, político e espacial, é um discurso sem substância. Esse aspecto constitui uma

(23) Sobre este tópico, vide Oscar Oszlak, Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Buenos Aires: *Estudios CEDES*, V. 3, nº 2, 1980:57.

tendência própria à corrente funcionalista e sistêmica, tão comum nas ciências sociais de tradição anglo-saxônica. A análise estratégica dos sistemas de ação concretos adotada por M. Crozier e colaboradores, para estudar o chamado sistema local de decisão político-administrativo na França, ilustra bem tanto essa falta de conteúdo do linguajar sistêmico, quanto o aspecto normativo do comportamentalismo funcional da teoria das organizações da mesma índole.

A percepção das políticas públicas *(policies)* no âmbito do um contexto político *(politics)* de um setor da sociedade – isto é, enquanto nó de um processo social (Estado e sociedade aí em ação) –, revela conservadorismo epistemológico e metodológico do *public management* americano e, portanto, sua inadequação para um estudo mais conseqüente desse objeto em nossa realidade. Quanto à concepção interacionista relacional da análise estratégica dos sociólogos organizacionais franceses, os cientistas políticos da Escola de Grenoble (a expressão é nossa) apontam a sua impropriedade, até mesmo para o estudo das políticas públicas na França.

Vimos que o Estado "burocrático-autoritário" é de natureza diferente do Estado na França. Um paradigma de análise que oculte essa especificidade mostra sua incapacidade para apreender fenômenos políticos e sociais em sua globalidade.

A aplicação do enfoque proposto pelos pesquisadores de Grenoble, pertinente para um regime democrático, não o é para um regime autoritário, uma vez que não existe uma regulação democrática do jogo político que sirva de suporte a uma relação global/setorial. Com efeito, poucas são as instituições que representam os interesses sociais; digo, nas palavras de O'Donnell, que os interesses dos setores populares estão excluídos das instituições representativas da sociedade e a eleição não constitui um mecanismo usualmente utilizado na escolha de representantes. Assim, nos países latino-americanos existe um fosso entre a maioria dos projetos defendidos pelas instituições estatais e os interesses sociais, mediados na condição de povo.

Em relação ao modelo acima, a proposição dos pesquisadores argentinos oferece a possibilidade de estudar as políticas públicas, tendo em conta a natureza do Estado e suas influências sociais dentro da especificidade latino-americana.

A refutação absoluta do modelo incremental e da análise estratégica, a refutação relativa do modelo global/setorial e a aceitação condicional do paradigma "autoritário-burocrático" e do seu modelo de estudo de políticas públicas, devido aos claros problemas teóricos a serem resolvidos, nos levam ao estado atual de nosso trabalho a deixar ainda sem resposta a questão: que paradigma para qual política pública?

BIBLIOGRAFIA

D'ARCY, François. (1984). "Les modalités anciennes et nouvelles de la représentation". Compte rendu des débats du deuxième *Congrès National de l'Association Française de Science Politique*. Grenoble, France.

ARON, Raimond. (1965). *Démocratie et totalitarisme*. Paris: Gallimard.

BERNOUX, Philippe. (1985). *La sociologie des organisations:* Initiation théorique suivie de deu cas pratiques. Paris: Editions du Seuil.

COLLIER, David. (1982). "Resumo do modelo autoritário-burocrático" *in: O Novo autoritarismo na América Latina*. Coordenação de D. Collier; trad. de Marina T. V. de Medeiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CROZIER, Michel. (1963). *Le phénomene bureaucratique*. Paris: Editions du Seuil.

————. e FRIEDBERG, Erhard. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Editions du Seuil.

————. e THOENIG, Jean-Claude. (1975). "La régulation des sistèmes organisés complèxes: Les cas du système de décision politico-administratif local en France" *in Revue Française de Sociologie,* XVI:3-32.

EDWARDS, George C. e SHARKANSKY, Ira. (1981). *Les politiques publiques: élaboration et mise en oeuvre.* Paris: les Editions d'organisations.

FREUND, Julien. (1981). *L'Essence du Politique*. Paris: Sirey.

FROMAN, Jr. e LEWIS, A. (1959). "Public Policy" *in International Encyclopedia of Social Science*. David L. Sil ed. New York: The Macmillan Co. and Free Press, 13:204-208.

JOBERT, Bruno. (1976). "L'essentiel est le résidu (bis): Pour une critique de l'analise sistémique stratégique" *in Revue Française de Sociologie,* XVII:633-644.

LECA, Jean. (1980). "Les fonctions sociales de l'Etat: la leçon des Etats non occidentaux" *ir Recherches sur l'Etat. Elaboration d'un bilan interdisciplinaire des travaux concernan. l'Etat français d'aujourd'hui. Grenoble: Institut d'Etudes Politiques/CERAT,* T.I:106-143.

————. (1973). "Le réperage du politique" *in Projets,* 71:11-24.

————. e JOBERT, B. (1980). "Le dépérissement de l'Etat: à propos de l'action et le système de Michel Crozier et Erhard Friedberg" *in Revue Française de Science Politique.* Vol. 30, n 6:1125-1170.

MULLER, Pierre. (1981). "Un exemple de politique cogérée. La politique française de modernisation agricole" *in Congrés de l'Association Française de Science Politique à Paris.* Table ronde sur l'analyse des politiques publiques.

————. (1980). "L'Etat et la division du travail: l'exemple du secteur agricole en France" *in Recherches sur l'Etat. op. cit:* 39-105.

————. e SAEZ, Guy. (1984). "Néo-corporatisme et crise de représentation" *in deuxieme Congrès de l'Association Française de Science Politique à Grenoble.* Table ronde sur les modalités anciennes et nouvelles de la représentation.

O'DONNELL, Guillermo. (1975). "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritário. Buenos Aires: Doc. CEDES/G.E. CLACSO, n 1.

————. (1981.I). "Anotações para uma teoria do Estado I" in *Revista de Cultura e Política,* CEDEC/Paz e Terra. Rio de Janeiro, n 3:71-93.

————. (1981.II). "Anotações para uma teoria do Estado II" in *op. cit.* n 4:71-82.

————. (1982). "Tensões do Estado Autoritário Burocrático e a Questão da Democracia" in *O Novo autoritarismo na América Latina* op. cit., p.167-196.

————. e OSZLAK, Oscar. (1976). "Políticas públicas y Estado en America Latina: Sugeréncia para un estudio". Buenos Aires, Doc. *CEDES/G.E. GLACSO,* n 4:52.

THOENIG, Jean-Claude. (1983). "L'Analyse des politiques publiques" in Traité de Science Politique, v. IV, ch. 2 (à paraître aux Presses Universitaires de France). Version provisoire; p.82.

ABSTRACT

WHAT PARADIGM FOR WHICH PUBLIC POLICY?

The immediate objective of this critical review of the literature on study paradigms for public policies is to discuss their theoretical and methodological as-

sumptions, evaluating the possibilites of their use for the study of the Brazilian case. The "bureaucratic-authoritarian" paradigm seeks to propose a new conceptual framework which could be the starting point for research on the state and public policies in Latin American countries. From this point of view, the political system should be analysed on a combination of three dimensions: the structure of the political regime, the composition of political coalitions and the contents of public policies.

RESUME

QUEL PARADIGME POUR QUELLE POLITIQUE PUBLIQUE?

L'objectif inmédiat de cette révision critique des paradigmes d'étude des poliques publiques est de discuter leurs pressuposés théoriques et méthodologiques, en évaluant leurs possibilités d'application à l'étude du cas brésilien. Le paradigme "bureaucratique-autoritaire" vise à proposer un nouveau cadre conceptuel qui puisse servir comme point de départ pour la recherche sur l'Etat et les politiques publiques dans les pays d'Amérique Latine. De ce point de vue, le système politique doit être analysé à partir d'une combinaison de trois dimensions: la structure du régime politique, la composition des coalisions politiques et le contenu des politiques publiques.

CARVALHO, José Murilo de. (1988). *Teatro de Sombras: A Política Imperial.* São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ.

*Debora Messemberg Guimarães**

Este livro constitui-se originalmente na segunda parte da tese de doutoramento de José Murilo de Carvalho, defendida em 1974 na Universidade de Stanford (EUA). A primeira parte desta tese foi publicada em 1980 pela Editora Campus, sob o título *A construção da Ordem: A Política Imperial.*

José Murilo de Carvalho é o autor de *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi,* lançado pela Companhia das Letras, 1987. A grande repercussão deste livro, que não se restringe somente ao meio acadêmico, deve-se principalmente à maneira pela qual o autor discorre sobre temas ainda tão nebulosos para a historiografia nacional.

No livro *Teatro de Sombras* (...), apesar de ser um texto mais acadêmico, o autor mantém o seu estilo claro de escrita, tornando a leitura bastante agradável. Nele, o autor parte da expressão de Guerreiro Ramos, "dialética da ambigüidade", para discorrer sobre o comportamento político e econômico característico no sistema imperial brasileiro. José Murilo tenta mostrar que a expressão "ambigüidade" é a melhor definição para caracterizar as relações estabelecidas entre o Estado e as elites políticas e econômicas do Brasil Imperial, como também, as próprias instituições e idéias difundidas.

A obra reporta-se ao difícil processo de consolidação da monarquia perante as forças dominantes do país, quais sejam, o grande comércio e a grande propriedade. O melhor indicador para espelhar a complexidade do processo de enraizamento da monarquia encontra-se nas rebeliões regionais. Foram ao todo 17 revoltas que se sucederam de 1831 a 1848, algumas com maiores repercussões, como a **Cabanagem, Farroupilha,** a **Sabinada** e **Balaiada,** que envolveram um maior número de revoltosos e exigiram do poder central grandes esforços para serem controladas.

O que caracterizou de forma geral todos estes conflitos, foi a desconfiança quase completa da população urbana e rural em relação ao poder instalado no período regencial. A Regência mostrou-se incapaz de arbitrar as divergências entre os grupos dominantes (no que se refere às disputas intra-elites de uma mesma região) e de manter a ordem (no que se refere aos levantes nas zonas urbanas). Somente a partir de 1840, com a promulgação de decretos

* Socióloga e aluna do Mestrado em Sociologia da Universidade de Brasília.

fundamentados em medidas centralizadoras foi possível iniciar um lento processo de convencimento das camadas dominantes a apoiar a monarquia.

José Murilo de Carvalho afirma que esse convencimento foi sendo articulado fundamentalmente por burocratas e políticos ligados à grande cafeicultura fluminense. A tentativa de aproximação entre a monarquia e os proprietários mostra-se clara, quando se toma como indicador a quantidade de títulos nobiliárquicos distribuídos durante o reinado de Pedro II. A distribuição desses títulos funcionava como "prêmio de consolação" aos proprietários, no momento em que a Coroa tomava medidas que conflitavam com os seus interesses.

O autor utiliza indicadores econômico-sociais como o Orçamento Imperial, a Política da Abolição e a de Terras para mostrar a dubiedade das relações estabelecidas entre o Rei (Poder Moderador) e os Barões. A ambigüidade dessas relações vai-se mostrando mais clara a partir do momento em que o governo central, cristalizado na figura do Imperador, consegue assentar em bases mais sólidas a sua estrutura de poder.

A política da Abolição é vista como o melhor exemplo revelador do tipo de pacto que sustentava o sistema político Imperial. A existência do Poder Moderador dava ao Rei condições de interferência tanto no poder Legislativo como no Executivo. Essa interferência foi utilizada, de forma bastante significativa, na implantação de políticas abolicionistas, como a Lei do Ventre Livre e a Lei dos Sexagenários.

No entanto, a implantação de tais medidas acentuou o conflito entre o Rei e os Barões, já que eram vistas por estes últimos como atitudes impositivas do poder central, que não levavam em conta seus interesses de proprietários.

José Murilo prossegue afirmando que a Coroa, ao invés de ver-se legitimada ao implantar medidas reformistas, na verdade acabou por perder esta legitimidade, conquistada a duras penas. O autor explica esse fenômeno demonstrando que, apesar de ter o apoio majoritário da população que não podia se representar politicamente, a Coroa, ao levar a cabo tais reformas, feriu interesses de grupos específicos que, somados a outras camadas dominantes, representavam o interesse geral. Esse caráter aparentemente contraditório da representação do poder do Rei como representação do interesse geral, mas sustentado pela legitimidade das elites, marcará o sistema Imperial até a sua dissolução.

O caráter ambíguo da relação de poder entre o Rei e os Barões é novamente ressaltada quando o autor utiliza como indicador a Política de Terras. Essa política foi um conjunto de medidas que visava a alterar a estrutura agrária do país, na tentativa de permitir o acesso à terra aos imigrantes que viriam substituir a mão-de-obra escrava. O projeto oi apoiado basicamente por cafeicultores fluminenses, que viam na distribuição de pequenos lotes de terra a melhor solução para estimular a imigração. Entretanto, apesar de contar com o apoio da Coroa e de ter sido aprovado pelo Poder Legislativo, tal projeto não chegou a ser executado. Seu fracasso é explicado por uma série de circuns-

tâncias desfavoráveis, a começar pela incapacidade do governo central de implementar medidas contrárias aos interesses dos proprietários.

Quando o Poder Moderador assumiu um posicionamento contrário aos proprietários, no comando do processo de abolição da escravatura, ele o fez porque, apesar das dificuldades que tal processo engendrava, havia uma forte pressão externa que, de certa forma, "garantia sua continuidade". Nesse momento, o pacto entre o Rei e os barões sofreu um perigoso abalo, chegando até mesmo a ser questionada a manutenção do regime monárquico. Entretanto, quando o governo central recuou na sua decisão de implementar a sua política de terras, a monarquia foi vista como o melhor dos regimes e, como salienta José Murilo, com Poder Moderador e tudo mais.

O autor conclui que o sistema político Imperial pode ser perfeitamente comparado a um grande teatro, um "Teatro de Sombras". A representação política e o teatro têm, de uma forma geral, vários aspectos em comum: ambos misturam realidade com ficção, precisam atuar em palcos determinados e contam com atores que desempenham papéis específicos. Para José Murilo, em política, a ficção é a mola mestra que sustenta a estrutura de poder. Senão, como explicar a crença de uma população em uma só pessoa como representante de seus interesses? A monarquia em especial revela com maior clareza as formas teatrais que envolvem o poder, principalmente no que tange ao simbolismo da figura do Rei. No caso específico do Sistema Imperial Brasileiro, a política, além de ser um teatro, estava envolta por sombras projetadas que cada ator lançava sobre o outro. Os proprietários apoiavam a monarquia, mas se sentiam marginalizados pelo Rei; este, por sua vez, utilizava-se de uma feição democrática, sendo um Poder Moderador passível de ser arbitrário. Os atores, portanto, não sabiam ao certo qual o papel a ser desempenhado e como deveriam ser as suas posturas no desenrolar da peça.

O final do Sistema Imperial Brasileiro vem reforçar a concepção teatral salientada. A realidade volta novamente a misturar-se com a ficção, como num grande baile em que vilões e vítimas confraternizam.

CARVALHO, Ruy de Quadros. (1987). *Tecnologia e Trabalho Industrial*. São Paulo: L & PM Editores S/A.

*Bruno Cunico Jr.**

O estudo de Carvalho, baseado na sua tese de mestrado na área de Ciência Política, apresentada ao Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, pro-

* Aluno do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

cura avaliar as implicações das inovações tecnológicas sobre a utilização e controle da força de trabalho no Brasil. Num país onde há altos níveis de desemprego e subemprego estruturais, esta questão mostra-se complexa e até mesmo paradoxal, pois o processo de automação pode ser uma ameaça potencial ao mercado de trabalho; mas a opção pela não-automação, por sua vez, pode acarretar maiores prejuízos sociais, pois redunda na perda de competitividade da indústria e conseqüente redução de mercados, produção e empregos. Nela inserido temos o capital que, através do desenvolvimento e difusão de novas tecnologias – politicamente condicionadas –, procura estabelecer o controle sobre o processo de trabalho. A tecnologia assim produzida pela relação representada pelo capital é utilizada como forma de dominação social.

Como ponto de partida para seu estudo, o pesquisador teria de escolher um setor econômico representativo das mudanças em curso. Acertadamente optou pela indústria automobilística, em decorrência dos elevados investimentos na automação com controle eletrônico que nesta ocorrem, e por concentrar uma classe trabalhadora que se tem mostrado, nos últimos anos, mais organizada e combativa (o ABC paulista).

Antes da análise propriamente dita, Carvalho estabeleceu alguns princípios teórico-metodológicos sobre conceitos nos quais basearia seu trabalho. A seguir traça um perfil histórico-estrutural da força de trabalho num momento anterior ao presente ciclo de inovações tecnológicas, quando a utilização e controle da mão-de-obra se davam através de superexploração, baseada na rotatividade, baixos salários e intensificação da jornada de trabalho.

Esse quadro era legitimado pelas condições econômicas e políticas da época (anos 70). No plano econômico, tínhamos um mercado interno que, protegido e em expansão, apresentava uma baixa competitividade, dando às empresas ampla liberdade para auferir lucros excepcionais, em detrimento dos efeitos prejudiciais à produtividade e padrão de qualidade dos produtos e dando-se às expensas da classe trabalhadora, que não tinha nenhum poder de barganha para alterar ou mesmo amenizar a situação vigente.

No plano político, tínhamos a presença de um governo militar-autoritário que, através de forte repressão, impedia qualquer militância político-sindical. Além disso, tinha-se também a tecnologia que, baseada em princípios "tayloristas", permitia a parcelização e desqualificação do trabalho abrindo, assim, caminho para a rotatividade da mão-de-obra. Nesse sentido, através de consistente análise, Carvalho conseguiu dar-nos a genealogia da indústria e da classe trabalhadora atuais.

No final dos anos 70, com o aprofundamento da crise econômica e política no país, as empresas automobilísticas viram-se obrigadas a adaptar-se à nova situação; a saída encontrada foi a procura de novos mercados, que tem como carro-chefe a exportação. Nesse sentido há a preocupação de tornar seus produtos mais competitivos, adotando modelos com padrões de qualidade e custos aceitáveis no mercado mundial.

Introduziram-se, para tanto, equipamentos automatizados de base mi-

croeletrônica (AME) que, implantados em pontos estratégicos da indústria, permitem melhorar a qualidade dos produtos e facilitar o escoamento do fluxo produtivo, com o conseqüente aumento da produtividade.

No que tange às implicações dessa incipiente tecnologia, observa-se que ela está associada ao condicionamento de novas práticas de uso e controle do trabalho, que interagem com mudanças políticas e econômicas e conseqüente relacionamento entre capital e trabalho.

Há um processo de qualificação/desqualificação do trabalhador, que passou a significar uma peça importante para a obtenção do alto nível de qualidade do produto. Isso porque as novas indústrias, cada vez mais baseadas na lógica dos processos contínuos, precisam de alto grau de interação, exigindo-se da mão-de-obra atenção, rapidez de intervenção, interesse e responsabilidade.

As empresas, diante da necessidade desta nova mão-de-obra, mudaram sua política no sentido de adquirir a confiança dos trabalhadores havendo, portanto, a disposição ao diálogo e o interesse na sua estabilidade.

Por outro lado, com essa nova tecnologia, pode-se observar o aumento no ritmo do trabalho, que passa a ser marcado pela cadência das máquinas. Há, portanto, um controle técnico visando um melhor aproveitamento do tempo de trabalho.

Com esse controle, a empresa impõe o ritmo que lhe convém aos trabalhadores adotando, assim, um sentido político. Com isso, reconquista a parcela de poder perdida para os trabalhadores quando, a partir de 1979, através da organização de comissões de empresa, alteraram as relações de poder ao nível das fábricas, ficando patente a apropriação do tempo de trabalho dos trabalhadores pelo capital que, utilizando-se da tecnologia, eleva a produtividade global.

Finalizando a análise, verifica-se que as mudanças ocorridas no quadro da mão-de-obra das montadoras no Brasil se devem à atuação integrada das forças de mudanças políticas, econômicas e tecnológicas e que, no futuro, haverá a tendência ao aumento das exigências de qualificação das categorias de trabalho. Por sua vez, a reação da classe trabalhadora a essa nova realidade torna-se de importância crucial, pois a tecnologia de produção baseada em controles eletrônicos é intrinsecamente flexível, apresentando diferentes possibilidades de utilização.

Com este estudo, Carvalho, utilizando-se da vasta informação empírica conseguida no projeto conjunto OIT/PNUD/CNRH/IPEA, do qual fez parte, trouxe contribuições decisivas para o tema abordado, tornando-o, assim, uma leitura obrigatória para todos os que se interessam pelos rumos da nova indústria e composição da classe trabalhadora brasileira.

FLACSO Programa Brasil. (1987). *Mulheres, Participação e Saúde: uma experiência.* Rio de Janeiro: FLACSO/Unicef/CNDM.

*Berlindes Astrid Küchemann**

Este livro relata uma experiência de planejamento participativo realizada por e com mulheres na favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, entre 1980 e 1985, tendo como tema gerador a mulher e a questão da sua saúde.

Essa experiência insere-se no contexto de um trabalho que integrava o Programa de Desenvolvimento de Comunidades Urbanas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMD), em colaboração com o Unicef e a FLACSO (Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais). Ao Unicef coube colaborar no desenvolvimento de metodologias alternativas para serviços básicos em que membros dessa comunidade eram treinados e remunerados para prestar serviços à sua comunidade. À FLACSO, a partir de 1982, coube o apoio técnico ao programa já estabelecido na área de saúde da mulher.

O trabalho na Rocinha visava a "abrir um espaço para a participação de mulheres de baixa renda na definição de suas necessidades e na elaboração de propostas dirigidas a atendê-las, dentro de uma preocupação geral com as condições sociais de reprodução humana" (p. 9).

Para atingir esse objetivo a equipe técnica, formada por mulheres, optou pela metodologia da pesquisa-ação, uma vez que esta privilegia a participação efetiva da população-alvo do programa em todas as suas fases. Um trabalho de mulheres visando mulheres e sua saúde, mediante a metodologia da pesquisa-ação é, sem dúvida, uma experiência pioneira no Brasil.

O livro, belíssimo, descreve a experiência vivida ao longo de cinco anos com as mulheres da e na Rocinha, sem se descuidar, em momento algum, de colocar o leitor a par das questões teóricas que guiaram o trabalho empírico e prático tão característico da pesquisa-ação.

Assim sendo, antes de relatar o trabalho de campo propriamente dito, a equipe relatora teve o cuidado de colocar de maneira sucinta e precisa o problema a ser investigado, cotejando-o com as implicações de ordem teórico-metodológicas.

Como esse trabalho envolvia, numa mesma pesquisa, tanto o conhecimento da realidade e a capacitação de agentes comunitários, como a cooperação científica com o setor público, a equipe teve de servir a vários senhores ao mesmo tempo, não se descuidando, porém, de problematizar o alcance de projetos participativos no âmbito estatal. Aqui, o papel do técnico (aquele que vem de fora), merece destaque. Aliás, sendo a equipe de apoio composta de técni-

* Ph.D. pela Universidade de Bielefeld/RFA e professora do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

cos da FLACSO e do Unicef, a questão do papel da técnica em projetos dessa natureza dizia-lhes diretamente respeito. A preocupação em torno do papel do técnico está presente ao longo de todo o livro, mas não de maneira abstrata, mas em forma de uma "postura assumida". A equipe crê ter transmitido a idéia de um papel que rejeita tanto o "ir atrás do grupo" quanto o de "caminhar na frente", afirmando: "rejeitamos o papel do técnico que espera tudo do grupo e o técnico que supõe que tudo está nele" p. 91).

É um relato minucioso, mas não cansativo, como alguns relatórios costumam ser. Permite ao leitor acompanhar passo a passo o desenvolvimento dessa pesquisa, desde o acercamento das técnicas à comunidade e o programa já em execução na Rocinha, passando pela escolha da contra-parte, seleção e treinamento dos agentes comunitários, escolha dos instrumentos adequados para o levantamento desses dados, preparação das entrevistadoras até a codificação e análise dos dados, bem como o estabelecimento das linhas prioritárias de ação.

É sem dúvida um relato ímpar. Mostra como as mulheres da Rocinha deixaram de ser "mero objeto de estudo" para se tornarem protagonistas ativas, tanto no levantamento de suas necessidades e de suas reivindicações, quanto na análise crítica dos resultados, na elaboração de propostas de soluções, na avaliação das estratégias de ação e na implementação de algumas delas.

O resumo dos principais temas discutidos pelos grupos de mulheres que se formaram a partir da pesquisa, privilegiando a forma como foram discutidos, atestam a boa qualidade do trabalho realizado pelo conjunto de mulheres.

Aos pesquisadores, planejadores e técnicos em geral o relatório, a meu ver, deixa dois recados básicos. Primeiro, que a pesquisa-ação dá lugar a uma rica interação entre participantes e técnicos nela envolvidos e apresenta-se como um caminho metodológico adequado para desenvolver processos de intervenção na realidade. Como a pesquisa-ação não tem como objetivo primeiro a geração de um novo conhecimento, mas a apropriação de conhecimentos e significados já presentes na nossa cultura e a discussão e avaliação grupal dos limites, adequação e possibilidade dos mesmos, o seu campo não pode ser visto nem como substituto, nem tão pouco como mero complemento da pesquisa científica. Ela opera em outros níveis e com outros objetivos dos da pesquisa acadêmica. O segundo recado diz respeito à questão da "objetividade científica": neste trabalho a equipe descobre o valor das relações afetivas que incidem fortemente nas relações dos participantes, e opina que "merecem ser revistas as avaliações que consideram a falta de afetividade como medida de objetividade ou de trabalhos controlados" (p. 13). O forte elo afetivo que se criou ao longo do trabalho, e que acabou envolvendo todos os participantes, foi fato positivo nos resultados alcançados, embora ressalvando que esse "enorme investimento afetivo deve também ser questionado, avaliado e repensado" (p. 13), e que uma "Sociologia das Emoções" pode contribuir na clarificação de muitos dos momentos de aprendizagem da pesquisa-ação" (p. 13).

Dentro de um espírito que visa a "socializar o conhecimento, cabe mencionar ainda o guia metodológico desenvolvido pela equipe, contendo valiosas sugestões sobre o emprego da pesquisa-ação, sugestões essas elaboradas a partir da experiência da Rocinha. Serve de guia metodológico para projetos de pesquisa-ação na área de saúde, destinado a técnicos e pesquisadores interessados em desenvolver programas locais de educação em saúde para mulheres, mas que facilmente pode ser adaptado para outras áreas e grupos.

Concluindo, considero *Mulheres, Participação e Saúde: uma experiência* um livro básico para todos aqueles que queiram tanto iniciar-se como aprofundar-se na metodologia da pesquisa-ação.

MUSUMECI, Leonarda. (1988). *O Mito da Terra Liberta.* São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, ANPOCS.

*Fausto Miziara**

Este livro apresenta, com algumas modificações, a tese de mestrado da autora, fruto de um trabalho de campo realizado entre 1978 e 1980 e defendida no Museu Nacional da UFRJ em abril de 1985, além de ter sido laureada com o prêmio da ANPOCS de 1986.

Através de uma pesquisa de campo em região de fronteira (povoado do Barro Vermelho, município de Poção de Pedras, Maranhão), a autora pretende mostrar a inconsistência da abordagem dualista referente à problemática capitalismo X campesinato. A concepção dualista parte do pressuposto de que existem lógicas distintas regendo cada um dos "pólos" dessa oposição. Essa abordagem privilegia a apropriação diferencial do meio de produção fundamental: a terra. Desse modo, a posse (apropriação especificamente camponesa) opõe-se à propriedade privada do modo de produção capitalista. Essa apropriação diferencial determina outra série de oposições: terra de trabalho X terra de negócio; "economia do excedente" X "economia de mercado"; mão-de-obra familiar X trabalho assalariado. Segundo esta visão, o camponês utiliza a terra livre para garantir a reprodução da unidade familiar, utilizando basicamente a força de trabalho desta unidade, sem objetivo de lucro. A terra não é apropriável em si mesma, mas apenas como suporte para o trabalho. Teríamos, então, a caracterização de dois "mundos" diferentes, onde a observação de elementos estranhos ao "sistema camponês", dentro deste sistema, já o descaracteriza e implica a perda de sua "pureza".

---

* Sociólogo e aluno do Mestrado em Sociologia da Universidade de Brasília.

Através de sua análise, a autora vai mostrar que alguns desses "elementos estranhos" ao sistema camponês já estavam presentes na gênese do próprio processo de ocupação da região pela "frente camponesa". Coerentemente, ela inicia sua avaliação pela questão do acesso à terra. Como vimos, para a concepção dualista, a terra não é apropriável em si mesma, não sendo, portanto, objeto de negociação. Entretanto, a pesquisa de campo mostra que embora não ocorra a reprodução dos padrões capitalistas de ocupação, a terra pode estar sujeita à negociação. Isso ocorre quando se verifica uma incorporação de trabalho à terra.

Desse modo, por exemplo, a unidade camponesa mantem o controle de uma área por ela cultivada e posteriormente abandonada: é o "direito da capoeira". Portanto, é o trabalho que outorga o **direito** a um pedaço de terra. Sendo o **direito** categoria distinta da propriedade privada (só é aceita como direito a área efetivamente trabalhada pela unidade camponesa), ele pode, entretanto, ser adquirido por meio de transações mercantis. É por meio da intermediação do trabalho que ocorre também a primeira diferenciação interna ao grupo: ao constituir-se uma **propriedade**. A **propriedade** distingue-se dos demais **direitos** por ter seus limites claramente delimitados por uma cerca. Apesar de elemento fundamental para explicar a especificidade da produção camponesa, a questão do acesso à terra não esgota o tema. Torna-se, portanto, necessário estudar as relações sociais presentes no interior do grupo e suas vinculações com a sociedade mais ampla, na qual se acha inserido.

Antes de mais nada, torna-se necessário fazer referência ao processo de formação dessa "frente camponesa". O processo de ocupação da região pelos camponeses não se deu em um "vazio social". Originado a partir da desagregação da antiga *plantation* de algodão do Maranhão, esse processo de ocupação foi estimulado (e de certo modo coordenado) pelos comerciantes de algodão que, desse modo, conseguiram manter o fornecimento do produto. É importante lembrar que o principal produto das "roças" camponesas, nesse momento, é o algodão. Sabendo-se que o destino desse produto é o mercado e não o autoconsumo, fica seriamente abalada a tese de que a produção camponesa visa basicamente ao autoconsumo e apenas o excedente é comercializado. A passagem, em momento posterior, ao cultivo do arroz, não altera a situação. Podemos perceber que a produção camponesa está basicamente voltada para o mercado. Mas como se dá a ligação entre mercado capitalista e produção camponesa no caso estudado? O elemento primordial para se responder à questão é a figura do "patrão". Patrão é o elemento pertencente ao próprio grupo, que faz a intermediação entre o camponês e o comerciante de arroz. O mecanismo fundamental para isso é o empréstimo de dinheiro ao camponês para cobrir seus gastos até o momento da colheita, quando o mesmo deve ser pago **em espécie**. O pagamento em espécie é fundamental para manter a sujeição do camponês ao capital comercial. A figura do patrão representa um grande abalo nas visões idílicas de igualdade dentro da comunidade camponesa, presente nas teses dualistas. O próprio fato do patrão ser um elemento pertencente ao

"quadro" dos camponeses é um forte elemento de legitimação do sistema de exploração a que o camponês está sujeito. Isto ocorre porque propicia uma leitura "democrática" de acesso a essa posição por parte dos camponeses. De qualquer forma fica claro que, para os camponeses, a entrada no processo de comercialização do arroz (por meio da transformação em patrão), é vista como a única possibilidade de ascensão social.

A própria autora diz que "o presente trabalho é tributário, e também parte integrante, desse esforço de reelaboração teórica que procura superar os limites e impasses de uma perspectiva dicotômica na abordagem das relações entre o campesinato e a sociedade abrangente" (p. 42). A obra representa grande contribuição ao debate, pois mostra ao leitor, através de uma análise concreta, que, apesar de apresentar especificidades, o "sistema camponês" não constitui um mundo à parte. A própria forma de inserção na "sociedade abrangente" imprime características indeléveis a esse "sistema". A publicação deste trabalho mostra-se especialmente oportuna neste momento em que a Reforma Agrária coloca-se como ponto central no cenário nacional, mostrando o engano e as limitações das políticas propostas por aqueles que consideram o campesinato como um universo homogêneo e coeso.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

I _ Tipo de Colaboração aceita pela revista

Trabalhos originais em Sociologia e áreas conexas que digam respeito à relação Sociedade/Estado no contexto da atualidade brasileira que se enquadrem nas seguintes categorias:

1. Artigos resultantes de pesquisa científica na área de Ciências Sociais.
2. Discussões teóricas levando ao questionamento de modelos existentes e à elaboração de hipóteses para pesquisas futuras.
3. Revisões críticas (resenhas, ensaios bibliográficos) de literatura relativa a assuntos de interesse para o desenvolvimento da Sociologia.

II. Apreciação pela comissão editorial

1. Os trabalhos enviados serão apreciados pela comissão editorial que poderá fazer uso de Consultores, caso não disponha de especialista na área abordada no artigo. Os autores serão notificados da aceitação ou recusa de seus artigos.
2. Eventuais sugestões de modificações de estrutura e/ou conteúdo que se façam necessários deverão ser notificadas ao autor, que se encarregará de fazê-las no prazo máximo de um mês.
3. Não serão permitidos acréscimos ou modificações depois que os textos tiverem sido encaminhados à gráfica.

III. Forma de apresentação dos originais

1 Os originais deverão ser encaminhados em três vias, datilografados em espaço duplo, não excedendo trinta laudas.

2. Os artigos deverão ser acampanhados de um resumo que sintetize os propósitos, métodos e principais conclusões, assim como de dados sobre o autor (instituição, cargo, áreas de interesse, últimas publicações, etc.).

3 As notas de pé-de-página devem ser de natureza substantiva (não-bibliográficas) e reduzidas ao mínimo necessário. As menções a autores no correr do texto devem subordinar-se à forma (autor, data) ou (autor, data, página).

4. A bibliografia será apresentada ao final do texto, em ordem alfabética pelo último sobrenome do autor, de acordo com as normas usuais.

IV. O autor principal de cada artigo receberá três exemplares da revista na qual seu artigo foi publicado.

PRÓXIMO NÚMERO

Leia no próximo número (Vol. IV, nº 1, Jan./Jun. 1989)

- Transição Política: antecedentes, natureza e cenários
  Elimar Pinheiro do Nascimento
- Visões do Passado: comentários sobre as Ciências Sociais no Brasil de 1945 a 1964
  Gláucia Villas Boas
- Algumas Distinções entre a Questão Agrária na Europa e na América Latina Contemporânea
  Vilma de Mendonça Figueiredo
- A Política "Social" do Setor Elétrico
  Lygia Sigaud
- A Articulação Pesquisa-Extensão e o Desenvolvimento da Agropecuária
  Michelângelo G. S. Trigueiro
- Os Novos Livrés
  Jean Casimir
- Emprego Público e Clientelismo
  Martine Droulers
- Da Consciência Comportada à Dialética da Existência: Um Confronto entre Durkheim e Freud
  José Mendes de Oliveira