

Sociedade e Estado

Volume 31 – Número 2

Copyright © 2016
by Departamento de Sociologia da UnB.
É permitida a reprodução dos artigos desde que se mencione a fonte

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Reitor: Ivan Marques de Toledo Camargo
Vice-reitor: Sônia Nair Bão

INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
Diretor: Luís Roberto Cardoso de Oliveira
Vice-diretora: Christiane Girard F. Nunes
Chefe do Departamento de Sociologia: Lourdes M. Bandeira
Vice-chefe do Departamento de Sociologia: Mariza Veloso
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia: Fabrício Monteiro Neves

Editora responsável: Lourdes M. Bandeira
Editoras-adjuntas: Ana Cristina M. Collares e Tânia Mara C. Almeida

Preparação dos originais e apoio administrativo:
Enderson Paulo dos Reis

Produção editorial:
Edição, revisão e diagramação: Paralelo 15
Criação, arte final e capa: Paralelo 15
www.editoraparalelo15.com.br / editor@editoraparalelo15.com.br

Endereço para correspondência
Departamento de Sociologia (SOL/UnB) — Instituto de Ciências Sociais
novo prédio ICS — Campus Darcy Ribeiro — Universidade de Brasília
CEP 70910-900 — Brasília- DF
Tel.: 55 61 3107-1537
Homepage: <https://www.sol.unb.br>
E-mail: revistasol@unb.br
[facebook.com/Sociedade e Estado](https://www.facebook.com/Sociedade.e.Estado)

Indexadores e bases de dados:
CLASE- citas latino-americanas de sociologia y economia; DATAINDICE- Banco de Dados Bibliográficos do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro-IUPERJ; EBSCO Publishing; IBICT- Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia; LATINDEX – Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal; SciELO- Scientific Electronic Library Online; SCOPUS (Elsevier); SEER - Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas.

Versões on-line: <http://www.scielo.br>
SEER- Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas
<http://periodicos.bce.unb.br/>

Sociedade e Estado/Departamento de Sociologia/Programa de Pós-Graduação
em Sociologia da Universidade de
Brasília v. 1 n. 1 (1986-) — Brasília: O Departamento, 1996.
Semestral. Quadrimestral a partir de 2005.
ISSN 0102-6992 (impresso)- ISSN 1980-5462 (eletrônico)
1. Sociologia. 1. Universidade de Brasília — Departamento de Sociologia.

CDU 301:321(05)

Sociedade e Estado

Volume 31 – Número 2

Comitê Editorial:

Carlos Benedito Martins (UnB), Edson Silva de Farias (UnB), Maria Stela Grossi Porto (UnB), Mariza Veloso Motta Santos (UnB) e Sadi Dal Rosso (UnB).

Conselho editorial:

Abílio Afonso Baeta Neves (UFRGS),
Afrânio R. Garcia (EHESS/França),
Alfred Stepan (University of Columbia/EUA),
Ariosvaldo da Silva Diniz (UFPB),
Arthur Trindade Maranhão Costa (UnB),
Bárbara Freitag Rouanet (UnB),
Christiane Girard (UnB),
Edna M. Ramos de Castro (UFPA),
Elisa Reis (UFRJ),
Francine Descarries (UQAM/CAN),
Frédéric Vandenberghe (IESP/UERJ),
Gabriel Cohn (USP),
Hélgio Trindade (UFRJ),
Ilse Scherer-Waren (UFSC),
Lúcia Lippi de Oliveira (FGV),
Magda Neves (UFMG),
Maria Lúcia Maciel (UFRJ),
Josefa Salete Cavalcanti (UFPE),
Mike Featherstone (Nottingham Trent University/ING),
Pedro Célio Alves Borges (UFGO),
Sérgio Adorno (USP),
Tom Dwyer (UNICAMP),
Wanderley Guilherme dos Santos (UFRJ).

Pareceristas do Volume:

Adriana Moreira Amado, Ana Cláudia Cardoso, Ana Lúcia Galinkin, Ana Paula Hey, Ângela Vieira Neves, Cilene Braga, Cristiane do Socorro Loureiro Lima, Christiane Coelho, Christiane Girard, Glicia Gripp, Jacqueline Sinhoretto, Jerônimo Oliveira Muniz, Joaze Bernardino Costa, José de Lima Soares, Marcelo Medeiros, Mariza Veloso, Maria de Lourdes Rollemberg Mollo, Martin-Léon-Jacques Ibáñez de Novion, Milton Lahuerta, Ramón Grosfoguel, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Rosa Helena Stein, Sadi Dal Rosso, Sergio Tavoraro, Silvia Maria de Araújo, Simone Meucci, Yumi Garcia.

Apoio:



iCS
Instituto de
Ciências Sociais



CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



Ministério da
Ciência e Tecnologia

Ministério
da Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

Sumário

Editorial	295
<i>Lourdes M. Bandeira, Ana Cristina M. Collares & Tânia Mara C. Almeida</i>	
Artigos	
Desigualdades de gênero no ensino superior e no mercado de trabalho no Brasil: uma análise de idade, período e coorte	301
<i>Carlos Antonio Costa Ribeiro</i>	
Resistência sindical a mudanças nos marcos regulatórios das relações de trabalho no Brasil e em países selecionados	325
<i>Valéria Marques Lobo</i>	
Tendências do setor postal no cenário internacional: liberalização, regulação do mercado e reestruturação organizacional	349
<i>Tadeu Gomes Teixeira</i>	
Personalidade e protesto político na América Latina: bases psicossociais da contestação	373
<i>Ednaldo Aparecido Ribeiro & Julian Borba</i>	

Capital cultural, conhecimento e dominação social: as pistas e os problemas levantados pela dominação financeira contemporânea <i>Roberto Grün</i>	403
Metropolização, homicídios e segurança pública na área metropolitana de Brasília: o município de Águas Lindas de Goiás <i>Analía Soria Batista, Karla Christina Batista França, Marcelo Berdet & Marizângela Aparecida de Bortolo Pinto</i>	433
Women's movements and the State in Portugal: a State feminism approach <i>Rosa Monteiro & Virgínia Ferreira</i>	459
O desenvolvimento humano em contextos específicos: as propostas dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e os desafios postos pelos estudos sobre a América Latina <i>Maria José de Rezende</i>	487
Ensaio	
Os usos discursivos da ciência e da tecnologia nas disputas políticas ambientais <i>João Vicente Barroso da Costa Lima, Fabrício Monteiro Neves & Léo Peixoto Rodrigues</i>	517
Resenhas	
Justiça, política penal e tolerância zero (<i>ENGUÉLÉGUÉLÉ, Stéphane. Justice, politique pénale et tolérance zero. Paris: L'Harmattan, 2010</i>) <i>Francisco Thiago Rocha Vasconcelos</i>	541

O passado, o presente, o futuro e uma nova categoria social: o servidor público aposentado (CARVALHO, Abdias Vilar de. <i>Antes do futuro, o destino: trajetórias de vida do servidor público aposentado</i> . Recife: UFPE, 2014) <i>Paulo Renan Rodrigues de França</i>	547
Resumos de teses e dissertações	555
Normas para publicação	567

Editorial

Lourdes M. Bandeira,
Ana Cristina M. Collares
& Tânia Mara C. Almeida*

* Professoras do
Departamento
de Sociologia da
Universidade de
Brasília.

No presente volume, oito interessantes artigos oriundos de fluxo contínuo à *Sociedade e Estado* são apresentados na primeira seção. Os artigos foram escritos por autores/as doutores/as e doutorandos/as de diversas áreas temáticas, perspectivas teórico-metodológicas e instituições acadêmicas nacionais e estrangeiras das ciências sociais e humanas, em particular da sociologia. É grande a satisfação que temos ao reunir e oferecer ao público leitor esse conjunto valioso de reflexões e resultados de pesquisa, que prestigia ainda mais o nosso periódico.

Abrimos este número com “Desigualdades de gênero e raça no ensino superior e no mercado de trabalho no Brasil (1981 a 2006): uma análise de idade, período e coorte”, de Carlos Costa Ribeiro (Iesp-Uerj). Ao analisar o acesso diferenciado entre homens e mulheres no ensino superior e na entrada para o mercado de trabalho dos diplomados no Brasil, entre 1981 e 2006, o autor observa conclusivamente que há efeitos de coorte e de período histórico, mas também que as desigualdades de gênero diminuiriam.

Em segundo lugar, apresentamos o texto “Resistência sindical a mudanças nos marcos regulatórios das relações de trabalho na Suécia, na Alemanha, nos Estados Unidos e no Brasil”, assinado por Valéria Marques Lobo (UFJF). Episódios da história recente da luta sindical em defesa de marcos regulatórios das relações de trabalho no Brasil, Suécia, Alemanha e Estados Unidos são aqui considerados como capacidade de ação organizacional dos trabalhadores. Fatores situados fora da esfera econômica também influenciam na definição de agendas e na manutenção de direitos. Referências basilares para essa discussão são Richard Locke e Kathlen Thelen (1998), ao sugerirem que o impacto das pressões por mudanças nos marcos regulatórios das relações de trabalho é um motivador não apenas dos interesses dos atores, mas também um mobilizador do universo simbólico em que eles constroem suas identidades.

“Tendências do setor postal no cenário internacional: liberalização, regulação do mercado e reestruturação organizacional” é o artigo de Tadeu Gomes Teixeira (UFMA). O autor tem por objetivo analisar as tendências do sistema postal no cenário internacional com foco nos mecanismos de regulação do mercado e reestrutu-

ração dos modelos organizacionais dos operadores públicos rumo à corporatização e privatização, evidenciando os impactos sobre a esfera do trabalho. A pesquisa documental e bibliográfica, assim como dados secundários da União Postal Universal, contribuíram para a identificação de processos de mudança organizacional e operacional, precarização do trabalho e redução dos postos do setor, sob a justificativa da modernização gerencial.

Ednaldo Aparecido Ribeiro (UEM e UFPR) e Julian Borba (UFPR) elaboraram “Personalidade e protesto político na América Latina: bases psicossociais da contestação”. Diversas são as interpretações a respeito da diminuição do envolvimento dos cidadãos em mobilizações sociais tradicionais e de sua participação em contextos contestatórios. Grosso modo, há estudiosos que apontam para a ordem estrutural ou macro, como o nível de desenvolvimento econômico nacional e o grau de abertura do sistema político, mas há outro grupo que dá importância aos atributos individuais, como sentimentos, atitudes e valores. Nessa segunda perspectiva, analítica, um aspecto relevante continua pouco explorado: a personalidade individual, foco do artigo. Este, por fim, traz resultados de pesquisa empírica sobre o protesto político na América Latina.

O artigo de Roberto Grün (UFSCar) – “Capital cultural, conhecimento e dominação social: as pistas e os problemas levantados pela dominação financeira contemporânea” – tem por objetivo mostrar como as alterações atuais da economia brasileira também estão baseadas em um conjunto de pressupostos culturais. Para tanto, o autor manuseia empiricamente transformações do campo das finanças no país, o que evidencia um sistema classificatório robusto, surgido fundamentalmente com a redemocratização do Brasil.

Na sequência, o artigo “Metropolização, homicídios e segurança pública na área metropolitana de Brasília: o município de Águas Lindas de Goiás”, de Analía Soria Batista (UnB) e outros, trata, como o título sugere, da análise dos homicídios ocorrido em 2010, em município goiano localizado no entorno do Distrito Federal. As externalidades negativas da urbanização da capital do país, articuladas à organização da segurança pública e a fragilidade das ações da assistência social no local, contribuem para a apreensão da dinâmica dos homicídios e dos fatores estruturais à sua ocorrência. Por fim, o artigo aponta para a necessidade urgente de realização de políticas cooperadas entre os entes da Federação envolvidos na área.

Em sétimo lugar, apresentamos “Women’s movements and the State in Portugal: a State feminism approach” de Rosa Monteiro (investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra) e Virgínia Ferreira (Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra), as quais constroem um importante estudo sobre o

chamado Feminismo de Estado em Portugal, alertando para os riscos de uma redefinição dos direitos humanos, em especial dos direitos das mulheres, diante da reestruturação política e dos mercados com a crise econômica de 2008. Tudo isso apesar dos avanços obtidos na legislação portuguesa em termos das igualdades de gênero, que são, não obstante, confrontados com as dificuldades de implementação desses mesmos direitos.

“O desenvolvimento humano em contextos específicos: as propostas dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e os desafios postos pelos estudos sobre a América Latina” finaliza a seção do fluxo contínuo. Com esse trabalho, Maria José de Rezende (UEL) buscou verificar, por meio de pesquisas e relatórios já concluídos na América Latina, se está ocorrendo a consolidação de processos de desenvolvimento humano abrangentes voltados a grupos sociais em situação de pobreza. Além disso, buscou representar o interesse crescente das ciências sociais por essa temática.

Um ensaio compõe a seção seguinte: “Os usos discursivos da ciência e da tecnologia nas disputas políticas ambientais”, de João Vicente Barroso da Costa Lima (Ufal), Fabrício Monteiro Neves (UnB) e Léo Peixoto Rodrigues (Ufpel). Em linhas gerais, o estudo discute a interface entre a sociologia ambiental e os estudos sociais em ciência, tecnologia e sociedade, em contexto do embate público sobre a construção social dos problemas ambientais.

Na parte destinada a resenhas, temos: Francisco Thiago Rocha Vasconcelos, doutor em sociologia (USP), com síntese e comentários sobre a obra de Stéphane Enguéguélé, *Justice, politique pénale et tolérance zéro* (2010); e Paulo Renan, mestre em desenvolvimento sustentável (UnB), sobre a obra de Abdias Vilar de Carvalho, *Antes do futuro, o destino: trajetórias de vida do servidor público aposentado* (2014).

Por fim, os tradicionais resumos de dissertações de mestrado e teses de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília (PPGSOL/UnB).

Artigos

Desigualdades de gênero no ensino superior e no mercado de trabalho no Brasil: uma análise de idade, período e coorte

Recebido: 08.01.14

Aprovado: 04.03.15

Carlos Antonio Costa Ribeiro*

* Professor de sociologia no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj). <carloscr@iesp.uerj.br>.

Resumo: O artigo analisa o acesso diferencial de homens e mulheres ao ensino superior e a entrada no mercado de trabalho dos diplomados no Brasil entre 1981 e 2006. Tendo em vista que esses indivíduos nasceram entre 1918 e 1981, porque tinham entre 25 e 64 anos quando foram entrevistados, as análises levam em conta não apenas o período que se inicia em 1981, mas também o efeito das coortes de nascimento que se iniciam em 1918. Para verificar os efeitos de período, coorte e idade utilizo modelos que permitem distinguir estes três efeitos temporais. O principal objetivo é analisar em que medida os ciclos de desenvolvimento e expansão econômica (até a segunda metade da década de 1970) e de estagnação e crise nas décadas de 1980 e 1990 são concomitantes às tendências populacionais de acesso à universidade e de entrada no mercado de trabalhos dos indivíduos com formação universitária. O artigo conclui que há efeitos de coorte e de período bem como diminuição das desigualdades de gênero.

Palavras-chave: desigualdade de gênero; educação superior; mercado de trabalho; metodologia para idade, período e coorte.

Introdução

Em que medida os ciclos econômicos de desenvolvimento e crise, que marcaram a história das últimas décadas, se relacionam às tendências populacionais de acesso à universidade? Em que medida a população de trabalhadores com nível superior teve acesso diferenciado a posições ocupacionais no topo da hierarquia ao longo das últimas décadas? Neste trabalho, procuro investigar essas questões a partir da análise de séries temporais levando em conta o período de 1981 a 2006, as coortes de idade nascidas entre 1918 e 1981, e os grupos de idade entre 25 e 64 anos. As perguntas não são novas, mas acredito que a forma de as abordar pode trazer contribuição para o que já conhecemos sobre o assunto. Nas últimas décadas, o Brasil passou por momentos marcantes de expansão e crise econômica. De forma sumária podemos dividir a história econômica brasileira recente em dois grandes períodos: um primeiro, nas décadas de 1960 e 1970, de forte crescimento econômico; e outro, nas décadas de 1980 a 1990, de estagnação econômica. Só recentemente, nos anos 2000, houve sinais de recuperação do crescimento, tendência que começou a se reverter no final daquela década. Embora as análises apresentadas não permitam estabelecer relações de causalidade, elas possibilitam descrever as tendências popu-

lacionais de acesso à universidade e às ocupações de profissionais e administradores de alto nível. Ao interpretar essas tendências populacionais, no entanto, procuro relacioná-las, mesmo se apenas de forma sugestiva, à expansão educacional e às flutuações macroeconômicas que caracterizaram a história recente do país.

Para entender as possíveis relações entre as flutuações macroeconômicas, as condições de escolaridade e a inserção no mercado de trabalho, argumento que é essencial distinguir dois efeitos temporais distintos. Por um lado, as condições de escolaridade e trabalho podem estar relacionadas ao momento do ciclo de vida em que as pessoas estão entrando na universidade ou no mercado de trabalho. Tendências em séries temporais de escolaridade e trabalho relacionadas ao ciclo de vida expressam-se através de um efeito que pode ser observado ao longo das diferentes coortes de nascimento. Por exemplo, uma coorte que esteja no momento de entrar na universidade quando há uma crise econômica pode ter suas oportunidades de avanço educacional minadas, na medida em que um grande número de pessoas decide abandonar os estudos para se dedicar ao trabalho. Assim, para descrever e interpretar as tendências de escolaridade e trabalho ao longo das coortes de nascimento, é importante levarmos em conta o contexto e a conjuntura econômica em que viveram estas coortes. Por outro lado, pode haver mudanças macroeconômicas que estejam relacionadas não apenas às coortes, mas à toda a força de trabalho de uma sociedade. Por exemplo, uma crise econômica pode levar a um aumento do desemprego ou a uma diminuição do acesso a ocupações de nível profissional para todas as pessoas em um determinado período, independentemente do momento em que entraram no mercado de trabalho. Assim, flutuações macroeconômicas podem ser vivenciadas por apenas algumas coortes de idade (efeitos que por vezes duram por toda a vida daquelas coortes), mas também podem afetar a vida de toda a população economicamente ativa em um determinado período (um ou mais anos). No primeiro caso, observaríamos efeitos de coortes de nascimento e, no segundo, efeitos de períodos históricos. Distinguir estas duas tendências históricas é fundamental para entender as consequências das flutuações econômicas nas oportunidades de vida das pessoas. Para verificar a presença de tais tendências históricas, também é necessário levar em conta as mudanças que ocorrem ao longo da vida de uma mesma pessoa, ou seja, mudanças que ocorrem com o envelhecimento e, portanto, que se expressam nos diferentes grupos de idade. A renda, por exemplo, tende a aumentar até uma certa idade e depois se estabiliza ou decresce.

Em suma, para entender e analisar as mudanças históricas nas tendências de escolaridade e trabalho é essencial levar em conta três efeitos distintos: *período*, *coorte* e *idade*. Na realidade, estudos que levem em conta apenas um dos três efeitos podem chegar a resultados incorretos, caso haja influência de alguma das duas outras características. Portanto, o objetivo desta pesquisa é justamente apresentar as ten-

dências estimadas para mudanças ao longo das coortes de nascimento, dos grupos de idade e do período, ou seja, as tendências levando em conta o possível efeito de cada um dos três fatores. Para analisar as séries históricas, estimo modelos de idade, período e coorte recentemente desenvolvidos por Yang, Fu e Land (2004) e Yang, Schulhofer-Wohl, Fu e Land (2008)¹. Além disso, lanço mão de gráficos comparando as taxas brutas (observadas simplesmente pelas estatísticas descritivas) e as taxas ponderadas (baseadas nos modelos estimados) ao longo dos grupos de idade, das coortes de nascimento e dos anos das Pesquisas Nacionais de Amostra de Domicílios (Pnad). Se os modelos indicarem que há um efeito de coorte, de idade e/ou de período, devemos entender as taxas estimadas como correções das taxas brutas. Ou seja, quando os modelos se ajustam bem aos dados as taxas estimadas corrigem as brutas porque levam em conta o efeito de cada um dos fatores nos outros. Por exemplo, a taxa estimada de participação na universidade ao longo das coortes controla os efeitos de idade e período, e assim por diante.

1. Para estudos recentes sobre o Brasil, ver Collares (2010), Guimarães e Rios-Neto (2011), e Barbosa (2016).

Estudos anteriores indicam que os níveis educacionais da população estão fortemente relacionados a tendências históricas que se expressam por meio das coortes de nascimento (Breen & Jonsson, 2005; 2007; Shavit & Blossfeld, 1993; Ribeiro, 2009). Tendo em vista que a participação no sistema educacional está correlacionada à idade das pessoas, é normal que efeitos de mudanças históricas nas oportunidades de acesso e progressão no sistema educacional se expressem para diferentes coortes de nascimento. Por exemplo, pessoas nascidas em 1940 estavam na idade de entrar na escola em 1946, quando o sistema educacional brasileiro ainda era incipiente. Ao passo que pessoas que nasceram em 1980 estavam na idade de entrar na escola em 1986, quando se iniciou a expansão do sistema de educação fundamental no Brasil. Desta forma, pessoas nascidas em 1980 têm mais chances de obter educação básica do que pessoas nascidas em 1940. De fato, vários estudos comprovam que mudanças históricas afetam o nível educacional das pessoas a partir de efeitos de coorte (Shavit & Blonsfeld, 1993). Em contrapartida, mudanças econômicas drásticas (crises ou crescimentos rápidos) podem influenciar toda a força de trabalho. Os níveis de desemprego, por exemplo, são fortemente determinados por mudanças de período e não de coorte (Barros, Camargo & Mendonça, 1997). O nível de renda, também é fortemente afetado por efeitos de período. No Brasil, as possibilidades de mobilidade social intergeracional também são afetadas por mudanças de período e não de coorte (Torche & Ribeiro, 2010).

Tanto efeitos de coorte como de período estão relacionados a mudanças históricas. A diferença é que o efeito de coorte de idade está relacionado a algum momento do ciclo de vida, enquanto o efeito de período diz respeito a alguma mudança que afeta toda a população, independentemente do momento em que nasceram. Como destaquei acima, há ainda um terceiro efeito relacionado à idade das pessoas, que

não é propriamente um efeito histórico, mas está diretamente relacionado ao ciclo de vida. O objetivo deste artigo é descrever as tendências históricas da inserção no mercado de trabalho dos indivíduos com educação superior no Brasil, mas, antes, apresento também as tendências de acesso à universidade. Comparo as tendências para homens e mulheres, e também descrevo as desigualdades de gênero.

Dados e metodologia

Metodologicamente é muito difícil distinguir os três efeitos porque há uma dependência linear exata: $período = coorte + idade$. Este problema faz com que modelos para coorte, período e idade não possam ser matematicamente identificados. Uma longa tradição de estudos em sociologia, demografia e epidemiologia procurou soluções para este problema de identificação (Fienberg & Mason, 1985; Mason, Mason, Winsborough & Poole, 1973; O'Brien, 2000). Embora não haja uma solução inequívoca, dispomos de uma metodologia recentemente proposta que vem se mostrando bastante útil em diversos estudos (Yang, Fu & Land, 2004; Yang, Schulhofer-Wohl, Fu & Land, 2008). É justamente esta metodologia que utilizo neste trabalho para analisar as tendências históricas de acesso à universidade e de inserção no mercado de trabalho de pessoas com educação superior.

Utilizo dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnad), que nos permitem construir uma série temporal de 25 anos de 1981 a 2006. Ao analisar os dados para pessoas entre 25 e 64 anos de idade em cada ano da Pnad, temos acesso às coortes de pessoas nascidas entre 1918 e 1981. Assim sendo, os dados permitem analisar tendências populacionais ocorridas entre 1918 e 2006 caso haja efeitos de coorte, ou mudanças entre 1981 e 2006 caso haja efeitos de período. De fato, os dados permitem traçar um panorama muito interessante sobre as possíveis relações entre as mudanças históricas que ocorreram no Brasil e as condições de trabalho das pessoas com escolaridade superior.

Os dados das Pnad foram organizados em tabelas com grupos de dois anos de período, de coorte e de idade. Desta forma, é possível estimar modelos para obter as taxas ponderadas por idade, período e coorte. Neste artigo analiso as seguintes taxas: (1) percentual da população que chegou ao ensino superior, e (2) percentual de pessoas com ensino superior que chegou ao topo da hierarquia ocupacional (profissionais e administradores, que correspondem à classe I do esquema usado por Ribeiro (2007). Apresento análises separadas para homens e mulheres.

A análise destes dados permite verificar em detalhe o acesso à educação superior e o destino ocupacional dos indivíduos com educação superior no Brasil em um período de grandes mudanças socioeconômicas e institucionais. Além do período de

1981 a 2006, também analiso as coortes de nascimento (as assim chamadas coortes fictícias). Tendo em vista que as coortes incluem pessoas que nasceram entre 1918 e 1981, caso haja efeito de coorte confirmado pelos modelos estimados há a possibilidade de observarmos mudanças e tendências para um período mais longo de tempo, ou seja, efeitos nas perspectivas de alcançar a educação superior e uma posição ocupacional elevada no mercado de trabalho para pessoas que iniciaram e desenvolveram suas vidas educacional e laboral desde o final da década de 1930 até a década de 2000.

Resultados

Nesta seção aponto os resultados encontrados em três blocos: (1) mostro as tendências para os homens; (2) descrevo as tendências para as mulheres; e (3) comparo as diferenças ou desigualdades nas tendências entre homens e mulheres.

Homens

Apresento a resposta aos modelos usados para explicar as tendências de acesso à universidade para toda a população de homens, bem como as oportunidades daqueles que concluíram a educação de terceiro grau se tornarem profissionais ou administradores, ou seja, cheguem ao topo da hierarquia ocupacional. Para analisar essas tendências históricas, estimei modelos levando em conta os efeitos dos grupos de idade de dois anos cada, entre 25 a 64 anos, das coortes de dois anos nascidas entre 1918 e 1981, e dos períodos de dois anos cada entre 1981 e 2006.

O modelo IPC estimado para explicar as tendências de acesso à universidade da população masculina no Brasil revela que há efeitos claros de período e coorte, e menos acentuados de idade. Em outras palavras, quando controlamos por período e coorte o efeito da idade diminui, mas o inverso não é verdade para o efeito do período controlando por idade e coorte, ou da coorte controlando por idade e período.

O Gráfico 1 indica que as pessoas entre 29 e 41 anos têm mais acesso à universidade do que os mais novos e os mais velhos. Ao controlar pelo efeito de coorte e período (I/PC) verifiquei que a diferença diminui. Embora haja uma distância entre as taxas líquida e bruta, o modelo estimado revela que a tendência ao longo dos grupos de idade é estatisticamente significativa, o que me leva a concluir que a taxa líquida estimada corrige o que se observa nas taxas brutas. Ou seja, o efeito da idade sobre a proporção com acesso à universidade não é tão acentuado quanto o observado nas taxas brutas. De fato, ao corrigir a tendência verifiquei que até os 29-30 anos de idade há um aumento da participação na universidade, mas depois desta idade há uma diminuição monotônica da participação.

GRÁFICO 1
 PROPORÇÃO DE HOMENS COM ALGUMA EDUCAÇÃO
 DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO NO BRASIL POR GRUPO DE IDADE:
 TAXAS BRUTAS E TAXAS CONTROLANDO POR PERÍODO E COORTE (I/PC)

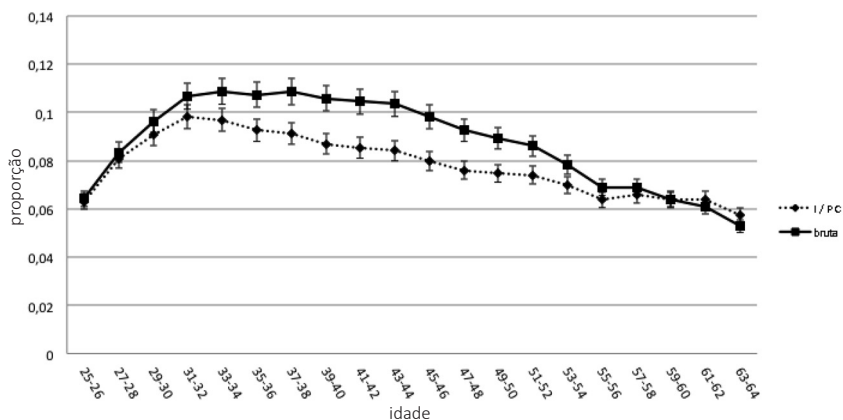
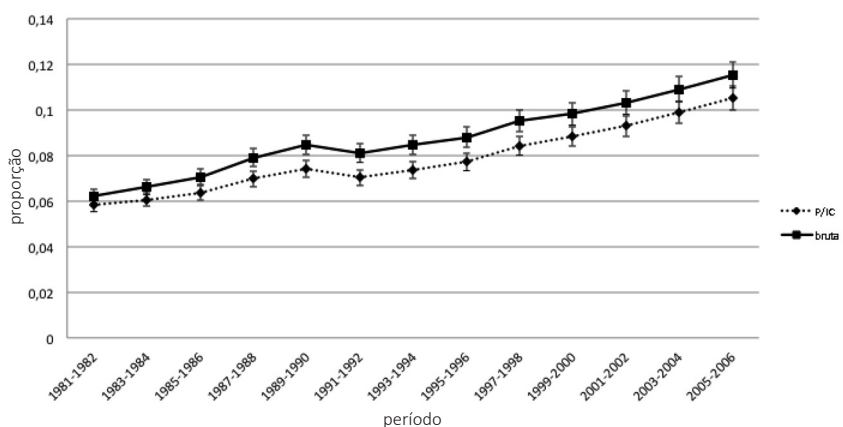


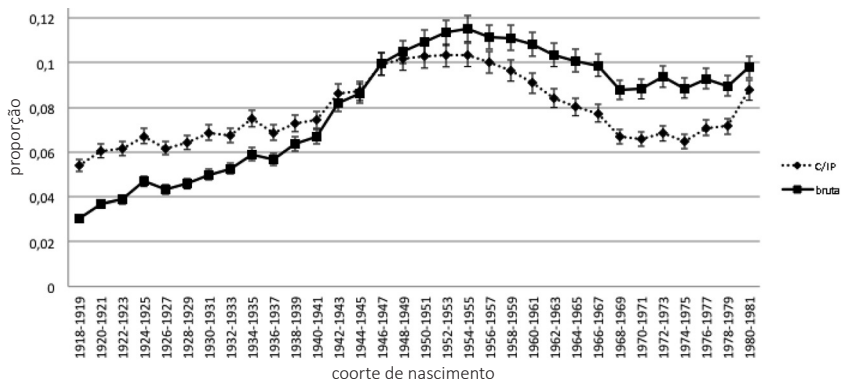
GRÁFICO 2
 PROPORÇÃO DE HOMENS COM ALGUMA EDUCAÇÃO
 DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO NO BRASIL POR GRUPO DE PERÍODO (1981 A 2006):
 TAXAS BRUTAS E TAXAS CONTROLANDO POR IDADE E COORTE (P/IC)



O Gráfico 2 apresenta as tendências ao longo do período que vai de 1981 a 2006. Observa-se uma clara tendência de aumento do acesso à universidade ao longo das décadas no Brasil. As taxas brutas não são muito diferentes das taxas líquidas, o que significa que o efeito do período é forte e estatisticamente significativo.

Finalmente, é possível observar, no Gráfico 3, uma clara tendência de aumento do acesso à universidade para as coortes nascidas entre 1918 e 1948. Estes homens

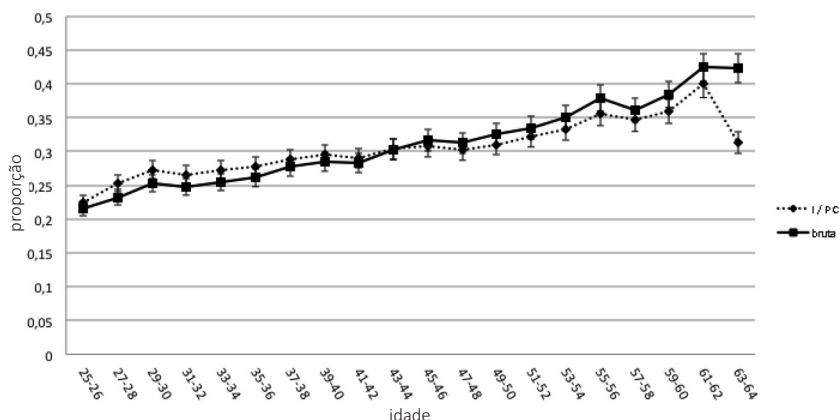
GRÁFICO 3
 PROPORÇÃO DE HOMENS COM ALGUMA EDUCAÇÃO
 DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO NO BRASIL POR GRUPO COORTE DE NASCIMENTO:
 TAXAS BRUTAS E TAXAS CONTROLANDO POR PERÍODO E IDADE (C/IP)



tinham 20 anos de idade entre 1938 e 1968 e, portanto, estavam na idade típica de frequentar a universidade neste período. Reparem que este é um período de expansão econômica. Em contraste, as coortes nascidas entre 1956 e 1968, que tinham 20 anos entre 1976 e 1988, apresentam uma diminuição do acesso à universidade. Ora, estas coortes são justamente aquelas que deveriam estar na universidade durante o período em que a economia brasileira passou por uma de suas crises mais marcantes. A partir de 1976 – o período do chamado “Milagre econômico” –, começou a entrar em colapso e na década de 1980, depois da crise internacional de crédito, que solapou toda América Latina, o país praticamente não cresceu. As coortes que viveram este período, no momento em que poderiam estar na universidade, sofreram claramente os efeitos da crise. Estes efeitos tendem a durar por toda a vida destes homens, tendo em vista que com o envelhecimento as possibilidades de entrar na universidade diminuem consideravelmente, como vimos no Gráfico 1.

As análises resumidas nos Gráficos 1, 2 e 3 revelam, por um lado, que há uma tendência de aumento do acesso à universidade entre 1981 e 2006, e, por outro, que há um aumento seguido de queda do acesso à universidade ao longo das coortes de nascimento. Esta última tendência indica que as oportunidades de acesso à universidade no Brasil são concomitantes às flutuações econômicas de crescimento (até o final da década de 1970) e à crise (a partir da década de 1980). Mas será que os indivíduos que chegaram à universidade tiveram sua situação no mercado de trabalho afetada?

GRÁFICO 4
 PROPORÇÃO DE HOMENS COM EDUCAÇÃO
 DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO NO TOPO DA HIERARQUIA OCUPACIONAL NO BRASIL
 POR GRUPO DE IDADE: TAXAS BRUTAS E TAXAS CONTROLANDO POR PERÍODO E COORTE (I/PC)



Para responder a essa pergunta, estimei um modelo de idade, período e coorte para analisar as possibilidades de os indivíduos com educação de nível superior ocuparem posições de profissionais ou administradores, ou seja, ocupações no topo da hierarquia socioeconômica. Os resultados desse modelo indicam que as coortes de nascimento não explicam bem a tendência de acesso a tais ocupações de elite. O Gráfico 5 mostra que há uma tendência ao longo do período (não das coortes) de diminuição da proporção de pessoas com educação universitária ocupando posições de profissionais e administradores entre 1981 e 2006. Em contrapartida, quando controlando pelo efeito do período e da idade, a tendência de diminuição ao longo das coortes (Gráfico 6) praticamente desaparece. Em outras palavras, o modelo confirma as tendências ao longo dos grupos de idade (aumento da proporção com a idade) e ao longo dos períodos observados (diminuição da proporção ao longo do tempo), e corrige a tendência ao longo das coortes. Conclui-se, por um lado, que há diminuição do acesso ao topo da hierarquia ocupacional, entre 1981 e 2006, e aumento de acesso a estas ocupações com a idade e, por outro lado, que não há tendência para as coortes de idade.

Substantivamente, isso significa que toda a força de trabalho com ensino superior (independentemente da coorte de nascimento) está cada vez menos alcançando posições no topo da hierarquia ocupacional. Este efeito é ainda maior para os mais jovens. Ou, inversamente, cada vez mais as pessoas com educação superior estão em posições de menor *status* socioeconômico na hierarquia ocupacional. De fato, estes resultados confirmam os anteriormente encontrados em outros estudos que mostram haver uma diminuição dos retornos educacionais (ou uma *inflação* de

GRÁFICO 5
 PROPORÇÃO DE HOMENS COM EDUCAÇÃO
 DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO NO TOPO DA HIERARQUIA OCUPACIONAL NO BRASIL
 POR PERÍODO: TAXAS BRUTAS E TAXAS CONTROLANDO POR IDADE E COORTE (P/IC)

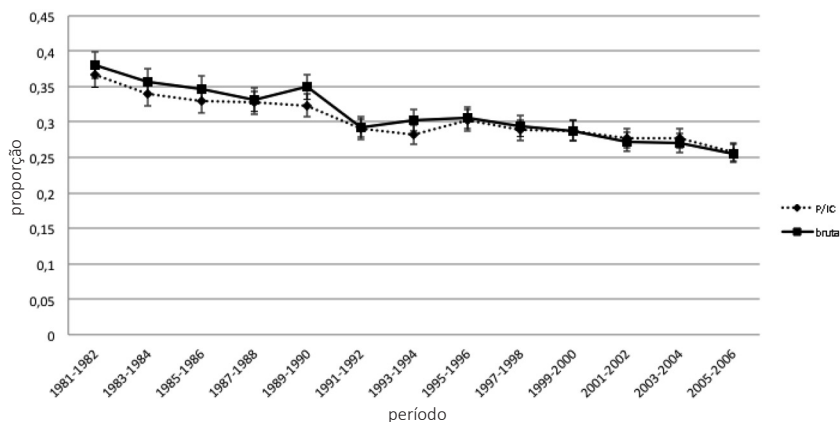
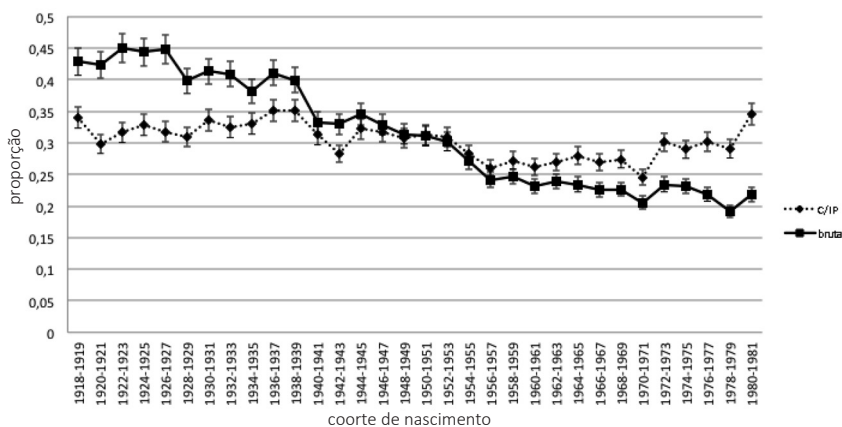


GRÁFICO 6
 PROPORÇÃO DE HOMENS COM EDUCAÇÃO
 DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO NO TOPO DA HIERARQUIA OCUPACIONAL NO BRASIL
 POR COORTE DE IDADE: TAXAS BRUTAS E TAXAS CONTROLANDO POR IDADE E PERÍODO (C/IP)



credenciais) no Brasil (Ferreira *et alii*, 2006; Torche & Ribeiro, 2010). Isso significa que a relação entre educação de ensino superior e ocupações está mudando significativamente no Brasil durante as últimas três décadas. O que era uma ocupação típica de pessoas com ensino superior em 1981 não é mais no final da década de 2000.

Mulheres

A situação educacional e o mercado de trabalho das mulheres são bastante distintos em relação aos dos homens. Diversos estudos mostram que há um aumento muito grande, ao longo dos anos, do acesso das mulheres ao sistema educacional, incluindo à universidade (Barros *et alii*, 2001). Na realidade, o desempenho educacional das mulheres ultrapassou mesmo o dos homens, tendo em vista que, em média, elas permanecem mais tempo na escola do que eles. No mercado de trabalho, no entanto, os homens estão em posições hierarquicamente superiores, têm salários mais elevados e participação maior em termos percentuais. Embora as mulheres estejam crescentemente entrando no mercado de trabalho, os homens continuam em situação de vantagem. Por estas razões o acesso das mulheres ao ensino superior e a colocação daquelas com educação superior no mercado de trabalho guarda especificidades e deve ser observado separadamente.

Embora as características educacionais e do mercado de trabalho das mulheres sejam distintas das dos homens, os modelos estimados para descrever os efeitos de idade, coorte e período usando os dados para mulheres revelam tendências semelhantes àquelas observadas para os homens. O modelo para o acesso à universidade indica que o efeito de idade é muito parecido ao obtido para os homens, ou seja, aumento da proporção até 33 ou 34 anos e diminuição após esta idade (Gráfico 7). O efeito mais claro, no entanto, é o de período. Há um aumento do acesso à universidade ao longo dos anos entre 1981 e 2006. Tendo em vista que esse aumento se

GRÁFICO 7
PROPORÇÃO DE MULHERES COM ALGUMA EDUCAÇÃO
DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO NO BRASIL POR GRUPO DE IDADE:
TAXAS BRUTAS E TAXAS CONTROLANDO POR PERÍODO E COORTE (I/PC)

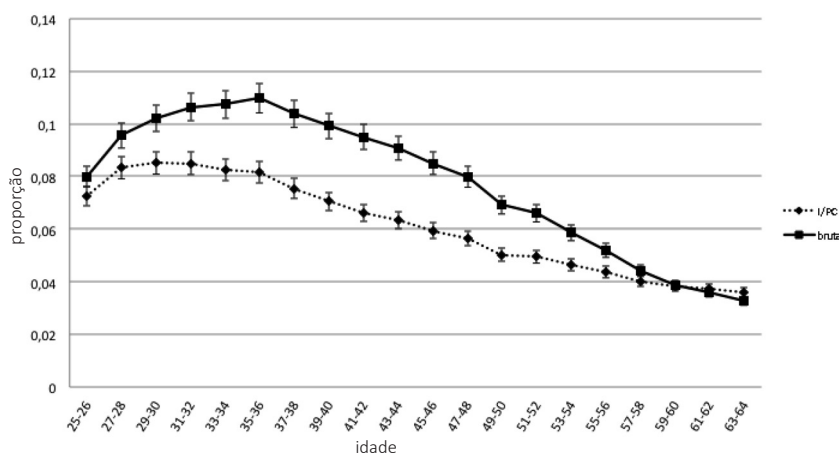


GRÁFICO 8
 PROPORÇÃO DE MULHERES COM ALGUMA EDUCAÇÃO
 DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO NO BRASIL POR GRUPO PERÍODO (1981-2006):
 TAXAS BRUTAS E TAXAS CONTROLANDO POR IDADE E COORTE (P/IC)

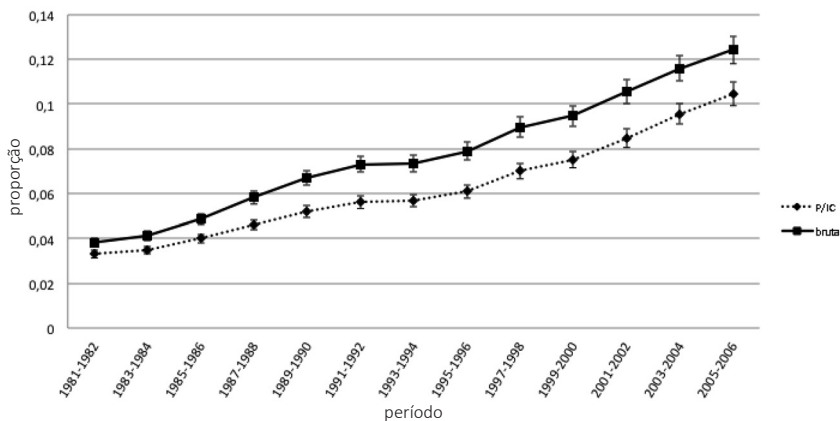
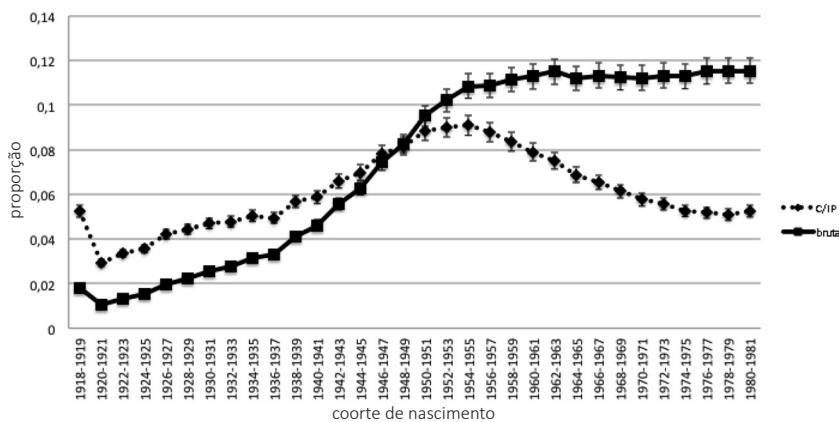


GRÁFICO 9
 PROPORÇÃO DE MULHERES COM ALGUMA EDUCAÇÃO
 DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO NO BRASIL POR COORTE DE NASCIMENTO:
 TAXAS BRUTAS E TAXAS CONTROLANDO POR PERÍODO E IDADE (C/IP)



dá mesmo quando levamos em conta idade e coorte, devemos concluir que é um aumento afetando todas as mulheres.

Uma conclusão completamente diferente surge quando comparamos a tendência observada para as coortes de nascimento com a estimada (controlando pelos efeitos de período e idade). No Gráfico 9, as tendências brutas indicam que há um aumento na proporção de mulheres entrando na universidade até as coortes nascidas

entre 1958 e 1961, e depois a proporção permanece estável. As tendências estimadas (ou ponderadas) são completamente diferentes: mostram uma diminuição do acesso das mulheres à universidade para as coortes nascidas a partir de 1956 e 1957. As mulheres nestas coortes mais jovens tinham 20 anos no final da década de 1970 e durante a década de 1980, período em que o país passou por séria crise econômica. Assim como ocorre para as coortes de homens, há uma diminuição do acesso à universidade durante a década de 1980 para as mulheres, ou seja, as condições macroeconômicas de crise são concomitantes com a uma diminuição do acesso da população à universidade. Isso ocorreu provavelmente porque as pessoas tiveram de optar por trabalhar ao invés de se dedicar aos estudos. *É importante destacar que um pesquisador olhando apenas para as taxas brutas das coortes fictícias chegaria a conclusões erradas sobre as tendências de acesso à universidade das mulheres nascidas em diferentes momentos.*

Também estimei um modelo para descrever as taxas ponderadas de mulheres com educação superior que chegaram a ocupações no topo da hierarquia (profissionais e administradores). Os Gráficos 10, 11 e 12 apresentam os resultados destes modelos e revelam que as taxas brutas e as estimadas estão muito próximas, o que implica dizer que a observação das taxas brutas não leva a conclusões erradas, como seria o caso do acesso à universidade apresentado acima.

Curiosamente as análises indicam que mulheres mais velhas nascidas em coortes mais antigas (Gráfico 10 e 12) com educação universitária têm maiores possibilida-

GRÁFICO 10
 PROPORÇÃO DE MULHERES COM EDUCAÇÃO DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO NO
 TOPO DA HIERARQUIA OCUPACIONAL NO BRASIL POR GRUPO DE IDADE:
 TAXAS BRUTAS E TAXAS CONTROLANDO POR PERÍODO E COORTE (C/IP)

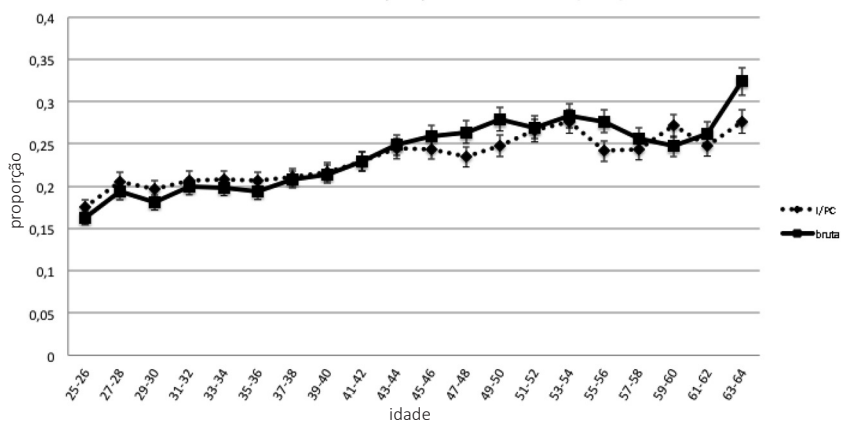


GRÁFICO 11
 PROPORÇÃO DE MULHERES COM EDUCAÇÃO DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO
 NO TOPO DA HIERARQUIA OCUPACIONAL NO BRASIL POR PERÍODO:
 TAXAS BRUTAS E TAXAS CONTROLANDO POR IDADE E COORTE (P/IC)

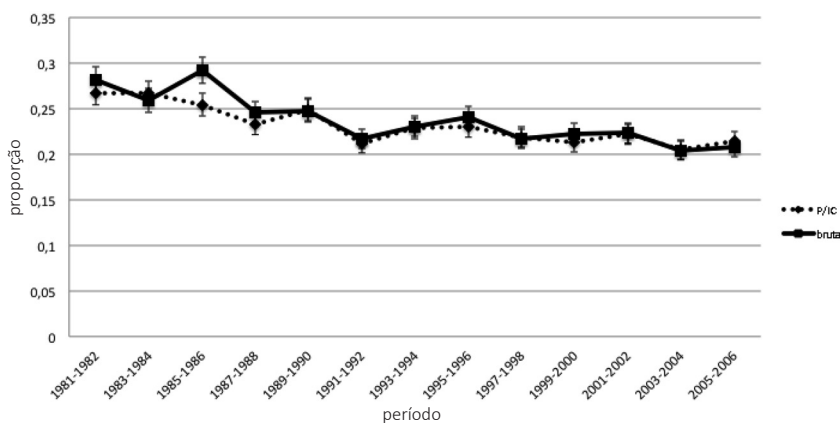
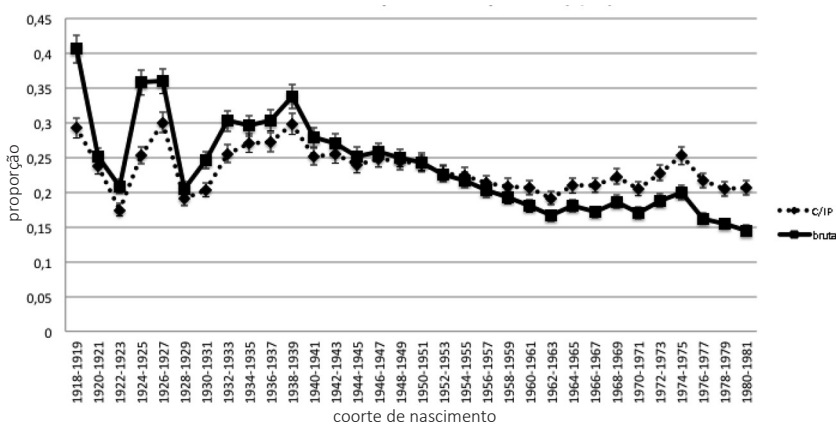


GRÁFICO 12
 PROPORÇÃO DE MULHERES COM EDUCAÇÃO DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO
 NO TOPO DA HIERARQUIA OCUPACIONAL NO BRASIL POR COORTE DE IDADE:
 TAXAS BRUTAS E TAXAS CONTROLANDO POR IDADE E PERÍODO (C/IP)



des de ocupar posições de profissionais e administradoras do que as mais novas. Este resultado se complementa por um forte efeito de diminuição do acesso de mulheres com educação superior às posições no topo da hierarquia ocupacional ao longo do período que vai de 1981 e 2006. De fato, as tendências para idade e coorte estão fortemente influenciadas pela tendência ao longo do período. Enquanto em 1981 cerca de 30% das mulheres com educação superior estavam em posições de

profissionais e administradoras, em 2006 apenas 20% estavam em tais posições. *Sendo assim, não é possível dizer que as ocupações típicas de mulheres com educação universitária em 1981 fossem as mesmas em 2006.* Outra maneira de entender esta tendência é dizer que está havendo uma “inflação de credenciais” ou que os diplomas universitários estão perdendo o seu valor. É mais comum observar mulheres com diplomas universitários em ocupações hierarquicamente inferiores em 2006 do que em 1981.

Desigualdade de gênero

As análises apresentadas acima para mulheres e para homens não entabulam uma comparação direta entre os dois grupos. Neste sentido, os gráficos apresentados não permitem dizer se há desigualdade de gênero no acesso à universidade e às ocupações no topo da hierarquia. Nesta seção descrevo as tendências da desigualdade de gênero no acesso ao topo da hierarquia ocupacional, mas não apresento a análise para acesso à universidade. Para fazer uma análise correta do acesso à universidade eu deveria verificar o percentual das pessoas com ensino médio completo que chegou a universidade e não o percentual de toda a população que chegou a universidade. Esta segunda abordagem levaria a resultados errôneos na medida em que há diferença significativa nos percentuais de homens e mulheres completando o ensino médio, ou seja, há desigualdade de gênero na progressão educacional anterior à entrada no ensino superior. Isto significa que se compararmos a proporção de toda a população de homens e de mulheres que chegou à universidade maximizaríamos a desigualdade observada.

Este problema não se coloca para a análise do acesso ao topo da hierarquia ocupacional, tendo em vista que esta análise tem como base apenas as pessoas com nível superior de ensino.

Tendo em vista que tanto para homens como para mulheres observamos uma forte tendência de diminuição do acesso ao topo da hierarquia ocupacional ao longo do período de 1981 e 2006, é importante verificarmos se houve alguma tendência na desigualdade de gênero neste acesso. De fato, ao compararmos os percentuais observamos que a tendência de diminuição do acesso dos homens a posições no topo da hierarquia ocupacional foi maior do que a tendência de diminuição para as mulheres. Entre 1981 e 2006, houve uma diminuição de 10,9% para os homens e de apenas 5,3% para as mulheres. Podemos tirar duas conclusões destes dados. Por um lado, podemos dizer que houve uma diminuição na desigualdade de gênero entre homens e mulheres com educação universitária entre 1981 e 2006. Por outro, podemos levantar a hipótese de que parte da diminuição do acesso ao topo da hierarquia ocupacional entre os homens com ensino superior se deve à competição com as mulheres com qualificações semelhantes. Em suma, a desigualdade de gê-

nero diminuiu em parte porque as mulheres estão competindo com os homens pelas melhores ocupações. Tendo em vista que no período estudado realmente houve uma expansão da participação feminina no mercado de trabalho, podemos concluir que a crescente dificuldade de acesso ao topo da hierarquia ocupacional que os homens enfrentaram se deve justamente ao aumento da participação feminina e da competição entre homens e mulheres com educação universitária.

Conclusões

As análises apresentadas permitem chegar a diversas conclusões importantes sobre as tendências históricas de acesso à universidade e às ocupações no topo da hierarquia para a população brasileira. As análises permitem observar tendências históricas relacionadas a efeitos de coorte de nascimento para acesso à universidade e a efeitos de período para acesso às ocupações no topo da hierarquia. Os efeitos de coorte mostram que, durante a crise econômica das décadas de 1980 e 1990, diminuíram as possibilidades de acesso à universidade para os indivíduos que chegaram à idade típica de estar no ensino superior nestas décadas. Embora não seja possível dizer que a crise econômica causou a diminuição do acesso à universidade, os dados analisados indicam que esta hipótese deve ser investigada com mais cuidado. Os efeitos de período, por sua vez, indicam que, entre 1981 e 2006, houve um processo de “*inflação* de credenciais” diminuindo as perspectivas de os indivíduos com educação universitária chegarem ao topo da hierarquia ocupacional. Na medida em que a ocupação é um indicador de renda permanente, este último processo está relacionado à diminuição do “prêmio salarial ou de renda” conferido pelo diploma universitário, que é um dos fatores que contribui para a diminuição da desigualdade de renda no Brasil (Ferreira *et alii*, 2006).

Para a população masculina com idade entre 25 e 64 anos, observamos uma tendência de aumento do acesso à universidade ao longo do período que vai de 1981 a 2006. Este aumento no percentual de pessoas com educação universitária pode ter contribuído para um processo de “*inflação* de credenciais”. De fato, uma maior oferta de indivíduos com educação universitária que não seja acompanhada de uma maior demanda por essa mão de obra pode levar a um processo de desvalorização dos diplomas universitários. Tendo em vista que o percentual de pessoas com ensino universitário alcançando posições de profissionais e administradores também diminuiu ao longo dos anos ou do período (como observamos no Gráfico 5), podemos concluir que há uma diminuição na demanda por pessoas com nível universitário. Portanto, deve realmente estar ocorrendo um processo de “*inflação* de credenciais”.

Paralelamente, houve uma queda do percentual de homens com acesso à universidade a partir da coorte nascida entre 1956 e 1968. Estas coortes estavam na idade

típica de frequentar a universidade (20 anos) durante a década de 1980. Portanto, também podemos concluir que suas chances educacionais estão relacionadas de alguma forma à crise econômica dos anos 1980. O acesso dos homens com educação universitária às ocupações no topo da hierarquia, no entanto, não muda significativamente ao longo das coortes de idade (Gráfico 6), ou seja, não há efeito de coorte, mas apenas de período (Gráfico 5). Isto significa que a diminuição do acesso a posições no topo da hierarquia ocupacional afetou toda a população com ensino superior, independentemente do momento em que nasceram. No período de 1981 a 2006, houve uma enorme desvalorização dos diplomas de ensino superior no mercado de trabalho. *Neste sentido, ocupações típicas de pessoas com ensino superior em 1981 não são as mesmas em 2006.*

As tendências encontradas para as mulheres são muito semelhantes às aquelas descritas para os homens. No entanto, a comparação das tendências observadas para homens e mulheres mostra que há uma diminuição da desigualdade de gênero entre 1981 e 2006. De fato, esta conclusão é importante porque indica que parte da diminuição do acesso dos homens às posições de profissionais e administradores se deve ao acesso das mulheres a esses tipos de ocupação. Podemos mesmo levantar a hipótese de que a desvalorização dos diplomas universitários (“inflação de credenciais”), ao longo do período estudado, se deve em parte à crescente participação feminina na força de trabalho com qualificação universitária.

A diminuição do acesso ao topo da hierarquia ocupacional observada nas análises afeta toda a população e não apenas algumas coortes. Isso significa que toda a população com educação universitária sofreu uma diminuição de suas oportunidades de acesso às ocupações de profissionais e administradores. Provavelmente, diversas pessoas perderam posições no topo da hierarquia ocupacional ao longo do período estudado, ou seja, experimentaram mobilidade ocupacional descendente. As comparações entre homens e mulheres indicam que parte desta diminuição no percentual com acesso ao topo da hierarquia ocupacional se deve à crescente participação das mulheres no mercado de trabalho para pessoas com ensino universitário. Mas provavelmente há outros fatores em jogo, como, por exemplo: (1) diversificação da qualidade dos diplomas universitários; (2) aumento de exigências por educação superior para ocupações inferiores na escala ocupacional; (3) descompasso entre a criação de posições ocupacionais no topo da hierarquia e oferta de pessoas com educação superior, entre outros. Espero que as análises que desenvolvi sobre idade, período e coorte sejam mais usadas e estudadas nas ciências sociais brasileiras².

2. Para uma análise mais sofisticada nesta linha, veja Barbosa (2016).

Abstract: This paper studies trends in men's and women's entry into college and into the labor market for those with college diplomas between 1981 and 2006 in Brazil. Taking into account that these individuals were born between 1918 and 1981, since they were between 25 and 64 years old when interviewed, the analysis are also about the effects of birth cohort that were born since 1918. In order to verify the effects of period, cohort and age I use models that allow to untangle this three temporal effects. The main objective, however, is to analyze if the cycles of development and economic expansion (until the end of the 1970's) and the period of stagnation and crisis during the 1980's and 1990's relate to populational trends of entry into university and into the labor market for those with university degrees. The paper shows evidence of cohort and period effect and also of decline in gender inequality.

Keywords: gender inequality, higher education, labor market.

Referências

BARBOSA, R. Desigualdade de rendimentos do trabalho no curto e no longo prazo: tendências de idade, período e coorte. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 2, p. 33-71. Rio de Janeiro, 2016.

BARROS, R.; CORSEUIL, C.; SANTOS, D.; FIRPO, S. Inserção no mercado de trabalho: diferenças por sexo e consequências sobre o bem-estar. *Texto para discussão Ipea*, n.796. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

BARROS, R. P.; CAMARGO, J.; MENDONÇA, R. A estrutura do desemprego no Brasil. *Texto para discussão Ipea*, n. 478. Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

BREEN, R.; JONSSON, J. Inequality of opportunity in comparative perspective: recent research on educational attainment and social mobility. *Annual Review of Sociology*, v. 31, p. 223-243, 2005.

BREEN, R. E JONSSON, J. Explaining change in social fluidity: educational equalization and educational expansion in twentieth-century Sweden. *American Journal of Sociology*, 112 (6), p. 1775-1810, 2007.

COLLARES, A. C. *Social inequality and the expansion of higher education in Brazil*. (Ph.D. Dissertation) – Sociology Department, University of Wisconsin-Madison, 2010.

FERREIRA, F.; LEITE, P.; LITCHFIELD, J.; ULYSSEA, G. Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil. *Econômica*, v. 8, n. 1, p. 147-169, 2006.

FIENBERG, S.; MASON, W. Specification and implementation of age, period and cohort models. In: MASON, W.; FIENBERG, E. (Orgs.). *Cohort analysis in social research*, p. 45-88. New York: Springer-Verlag, 1985.

GUIMARÃES, R.; RIOS-NETO, E. Comparação entre metodologias de idade-período-coorte para o estudo de uma medida da progressão escolar no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 28, p. 349-367, 2011.

MASON, K.; MASON, W.; WINSBOROUGH, H.; POOLE, W. Some methodological issues in cohort analysis of archival data. *American Sociological Review*, v. 38, p. 242-258, 1973.

O'BRIEN, R. Age-period-cohort characteristic models. *Social Science Research*, v. 29, p. 123-139, 2000.

RIBEIRO, C. A. C. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. *Dados*, v. 54, n. 1, 2011.

———. Desigualdade de oportunidades educacionais no Brasil: raça, classe e gênero. In: RIBEIRO, C. *Desigualdade de oportunidades no Brasil*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

SHAVIT, Y.; BLOSSFELD, H. P. Persistent inequality. *Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*. Boulder CO, 1993.

TORCHE, F.; RIBEIRO, C. C. Pathways of change in social mobility: industrialization, education and growing fluidity in Brazil. *Research in Social Stratification and Mobility*, v. 28, n. 3, p. 291-307, 2010.

YANG, Y.; FU, W. J.; LAND, K. A methodological comparison of age-period-cohort models: intrinsic estimator and conventional generalized linear models. *Sociological Methodology, Sage Journals*, 2004.

YANG, Y.; SCHULHOFER-WOHL, S.; FU, W. J.; LAND, K. The intrinsic estimator for age-period-cohort: what it is and how to use it? *American Journal of Sociology*, v. 113, n. 6, 2008.

Anexos

TABELA A1
 MODELOS IPC
 (INTRINSIC ESTIMATOR)

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	Acesso à universidade homens		Acesso ao topo da hierarquia ocupacional homens com diploma		Acesso à universidade mulheres		Acesso ao topo da hierarquia ocupacional mulheres com diploma	
Ajustes do modelo								
N	260		260		260		260	
g.l. residuais	198		198		198		198	
L2	242,5		191,9		630,7		720,0	
Bic	-858,5		-909,1		-123,0		-70,1	
Log likelihood	-1.078,6		-880,7		-648,0		-746,3	
	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.
age_25	-0,200	0,024	-0,301	0,046	0,21	0,031	-0,276	0,069
age_27	0,050	0,019	-0,177	0,034	0,351	0,027	-0,115	0,058
age_29	0,165	0,017	-0,102	0,03	0,374	0,024	-0,16	0,053
age_31	0,243	0,016	-0,127	0,028	0,372	0,022	-0,109	0,047
age_33	0,229	0,015	-0,103	0,027	0,342	0,021	-0,103	0,043
age_35	0,185	0,015	-0,084	0,027	0,33	0,019	-0,109	0,039
age_37	0,171	0,015	-0,048	0,026	0,252	0,018	-0,09	0,036
age_39	0,121	0,015	-0,022	0,026	0,184	0,017	-0,062	0,034
age_41	0,102	0,016	-0,039	0,027	0,12	0,018	-0,007	0,033
age_43	0,088	0,016	0,005	0,027	0,078	0,018	0,058	0,033
age_45	0,037	0,017	0,017	0,029	0,012	0,019	0,054	0,035
age_47	-0,013	0,018	0	0,031	-0,037	0,021	0,016	0,039
age_49	-0,029	0,019	0,026	0,032	-0,156	0,023	0,07	0,044
age_51	-0,040	0,02	0,066	0,034	-0,166	0,026	0,141	0,049
age_53	-0,100	0,022	0,099	0,037	-0,233	0,028	0,181	0,054
age_55	-0,189	0,024	0,164	0,04	-0,293	0,031	0,045	0,066
age_57	-0,158	0,025	0,139	0,044	-0,376	0,035	0,053	0,077
age_59	-0,184	0,027	0,172	0,048	-0,429	0,039	0,161	0,084
age_61	-0,184	0,029	0,28	0,051	-0,446	0,042	0,072	0,101
age_63	-0,295	0,032	0,035	0,039	-0,488	0,048	0,18	0,116
period_1981	-0,278	0,015	0,195	0,024	-0,575	0,028	0,147	0,054
period_1983	-0,238	0,015	0,117	0,024	-0,518	0,026	0,143	0,05
period_1985	-0,192	0,014	0,086	0,023	-0,382	0,023	0,097	0,044
period_1987	-0,098	0,017	0,079	0,028	-0,24	0,02	0,009	0,04
period_1989	-0,040	0,016	0,067	0,027	-0,121	0,018	0,075	0,034
period_1991	-0,090	0,016	-0,042	0,028	-0,043	0,017	-0,085	0,033

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	Acesso à universidade homens		Acesso ao topo da hierarquia ocupacional homens com diploma		Acesso à universidade mulheres		Acesso ao topo da hierarquia ocupacional mulheres com diploma	
Ajustes do modelo								
N	260		260		260		260	
g.l. residuais	198		198		198		198	
L2	242,5		191,9		630,7		720,0	
Bic	-858,5		-909,1		-123,0		-70,1	
Log likelihood	-1.078,6		-880,7		-648,0		-746,3	
	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.
period_1993	-0,045	0,015	-0,069	0,027	-0,031	0,016	-0,012	0,031
period_1995	0,003	0,015	-0,001	0,026	0,04	0,016	-0,003	0,029
period_1997	0,091	0,014	-0,047	0,025	0,179	0,015	-0,054	0,03
period_1999	0,138	0,014	-0,049	0,025	0,251	0,016	-0,082	0,032
period_2001	0,188	0,013	-0,088	0,025	0,37	0,016	-0,04	0,034
period_2003	0,251	0,013	-0,087	0,024	0,49	0,017	-0,12	0,037
period_2005	0,312	0,013	-0,16	0,023	0,579	0,019	-0,075	0,041
cohort_1918	-0,354	0,142	0,119	0,233	-0,113	0,371	0,237	0,831
cohort_1920	-0,241	0,089	-0,013	0,152	-0,694	0,241	0,03	0,562
cohort_1922	-0,225	0,067	0,046	0,106	-0,555	0,175	-0,28	0,436
cohort_1924	-0,136	0,057	0,083	0,094	-0,498	0,135	0,092	0,314
cohort_1926	-0,221	0,052	0,05	0,083	-0,33	0,104	0,263	0,212
cohort_1928	-0,179	0,047	0,024	0,075	-0,279	0,088	-0,193	0,204
cohort_1930	-0,113	0,041	0,105	0,064	-0,221	0,076	-0,126	0,169
cohort_1932	-0,133	0,038	0,072	0,061	-0,205	0,069	0,1	0,145
cohort_1934	-0,025	0,034	0,089	0,055	-0,153	0,062	0,16	0,125
cohort_1936	-0,113	0,032	0,15	0,05	-0,171	0,055	0,162	0,112
cohort_1938	-0,056	0,029	0,149	0,046	-0,033	0,049	0,255	0,097
cohort_1940	-0,034	0,026	0,034	0,043	0,002	0,043	0,084	0,089
cohort_1942	0,114	0,023	-0,066	0,035	0,119	0,039	0,097	0,08
cohort_1944	0,128	0,022	0,063	0,036	0,175	0,036	0,038	0,073
cohort_1946	0,255	0,02	0,048	0,033	0,286	0,032	0,074	0,065
cohort_1948	0,279	0,019	0,018	0,031	0,33	0,029	0,054	0,059
cohort_1950	0,289	0,018	0,033	0,029	0,413	0,026	0,044	0,052
cohort_1952	0,295	0,017	0,023	0,028	0,429	0,023	-0,014	0,047
cohort_1954	0,296	0,016	-0,066	0,028	0,44	0,021	-0,031	0,042
cohort_1956	0,264	0,016	-0,147	0,029	0,404	0,019	-0,078	0,038
cohort_1958	0,227	0,016	-0,104	0,03	0,354	0,018	-0,099	0,036
cohort_1960	0,166	0,017	-0,146	0,032	0,297	0,017	-0,111	0,035
cohort_1962	0,090	0,018	-0,116	0,034	0,247	0,018	-0,187	0,036
cohort_1964	0,042	0,019	-0,077	0,035	0,159	0,018	-0,099	0,036

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	Acesso à universidade homens		Acesso ao topo da hierarquia ocupacional homens com diploma		Acesso à universidade mulheres		Acesso ao topo da hierarquia ocupacional mulheres com diploma	
Ajustes do modelo								
N	260		260		260		260	
g.l. residuais	198		198		198		198	
L2	242,5		191,9		630,7		720,0	
Bic	-858,5		-909,1		-123,0		-70,1	
Log likelihood	-1.078,6		-880,7		-648,0		-746,3	
	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.
cohort_1966	0,005	0,02	-0,117	0,038	0,111	0,019	-0,093	0,038
cohort_1968	-0,141	0,023	-0,097	0,044	0,046	0,021	-0,038	0,042
cohort_1970	-0,157	0,024	-0,207	0,05	-0,018	0,023	-0,117	0,048
cohort_1972	-0,119	0,026	-0,004	0,048	-0,054	0,026	-0,014	0,053
cohort_1974	-0,172	0,03	-0,041	0,058	-0,108	0,03	0,089	0,059
cohort_1976	-0,084	0,034	-0,002	0,065	-0,125	0,034	-0,061	0,071
cohort_1978	-0,074	0,044	-0,039	0,085	-0,143	0,041	-0,123	0,089
cohort_1980	0,129	0,066	0,134	0,128	-0,111	0,06	-0,115	0,133
_cons	-2,564	0,008	-1,197	0,014	-2,837	0,018	-1,466	0,041

TABELA A2
 MODELOS IPC
 (INTRINSIC ESTIMATOR)

	Modelo 1		Modelo 2	
	Acesso à universidade brancos e não brancos		Acesso ao topo da hierarquia ocupacional brancos e não brancos com diploma universitário	
Ajustes do modelo				
N	117		177	
g.l. residuais	77		77	
L2	321		344	
Bic	-24		-44	
Log likelihood	-1.304		-1.400	
	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.
age_26	-0,272	0,044	-0,375	0,113
age_29	-0,084	0,032	-0,223	0,087
age_32	-0,084	0,03	-0,112	0,074
age_35	-0,112	0,029	-0,129	0,067
age_38	-0,013	0,028	-0,076	0,063
age_41	-0,04	0,028	0,085	0,06
age_44	-0,021	0,03	0,03	0,064
age_47	-0,001	0,032	0,088	0,067
age_50	0,024	0,034	0,035	0,076
age_53	-0,016	0,038	0,136	0,087
age_56	0,171	0,041	0,094	0,102
age_59	0,166	0,046	0,324	0,111
age_62	0,282	0,051	0,121	0,113
period_1981	0,155	0,031	0,31	0,08
period_1984	0,032	0,029	0,107	0,074
period_1987	0,108	0,027	0,21	0,064
period_1990	-0,03	0,028	-0,105	0,067
period_1993	0,001	0,026	0,04	0,056
period_1996	0,007	0,025	-0,036	0,057
period_1999	-0,047	0,025	-0,163	0,058
period_2002	-0,132	0,025	-0,116	0,057
period_2005	-0,095	0,026	-0,247	0,064
cohort_1919	-0,048	0,206	0,57	0,614
cohort_1922	0,059	0,128	-0,028	0,593
cohort_1925	-0,031	0,101	-0,088	0,329
cohort_1928	0,15	0,084	-0,203	0,165

	Modelo 1		Modelo 2	
	Acesso à universidade brancos e não brancos		Acesso ao topo da hierarquia ocupacional brancos e não brancos com diploma universitário	
Ajustes do modelo				
N	117		177	
g.l. residuais	77		77	
L2	321		344	
Bic	-24		-44	
Log likelihood	-1.304		-1.400	
	Coef.	s.e.	Coef.	s.e.
cohort_1931	0,112	0,072	-0,212	0,15
cohort_1934	0,124	0,063	0,248	0,168
cohort_1937	0,145	0,055	0,091	0,152
cohort_1940	0,094	0,048	0,142	0,126
cohort_1943	0,062	0,042	0,069	0,109
cohort_1946	0,035	0,038	0,234	0,093
cohort_1949	0,054	0,034	0,013	0,085
cohort_1952	-0,004	0,032	-0,095	0,078
cohort_1955	-0,112	0,031	-0,087	0,07
cohort_1958	-0,079	0,031	-0,18	0,072
cohort_1961	-0,092	0,033	-0,162	0,072
cohort_1964	-0,156	0,036	-0,213	0,077
cohort_1967	-0,104	0,041	-0,008	0,079
cohort_1970	-0,074	0,045	-0,154	0,098
cohort_1973	-0,03	0,051	0,009	0,107
cohort_1976	0,053	0,064	-0,155	0,138
cohort_1979	-0,157	0,117	0,211	0,215
const.	-1,198	0,018	-1,294	0,056

Resistência sindical a mudanças nos marcos regulatórios das relações de trabalho no Brasil e em países selecionados

Recebido: 11.03.14

Aprovado: 18.05.15

Valéria Marques Lobo*

Resumo: O artigo analisa episódios da história recente da luta sindical em defesa de determinados marcos regulatórios das relações de trabalho no Brasil, na Suécia, na Alemanha e nos Estados Unidos. Considera-se que, a despeito do impacto das oscilações da economia e do mercado de trabalho sobre a capacidade de ação concertada dos trabalhadores em defesa de seus interesses, alguns direitos são mais susceptíveis que outros, conforme o país. A constatação de que essa variação ocorre mesmo em ambientes econômicos parecidos, e submetidos a uma mesma tendência geral, permite formular a hipótese de que fatores situados além da esfera econômica também pesam na definição de certas agendas, na intensidade das preferências expressas pelos atores sociais e, por conseguinte, na persistência de certos direitos. Situada na fronteira entre a história e a sociologia, a abordagem aqui processada tem como ponto de partida as análises de Richard Locke e Kathlen Thelen (1998), que sugerem que o impacto das pressões por mudanças nos marcos regulatórios das relações de trabalho pode afetar não apenas os interesses dos atores, mas também o universo simbólico dentro do qual estes constituem suas identidades. As fontes que serviram de base para as análises referentes ao Brasil são pesquisas realizadas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e documentos produzidos pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), central sindical majoritária no período analisado. Os demais casos foram analisados com base em fontes bibliográficas. Ao analisar momentos específicos que marcaram o conflito trabalhista em diferentes países em plena era neoliberal, verificou-se que o peso da tradição, associado ao projeto fundador do sindicalismo em cada situação analisada, contribuiu para prevalência de certas agendas e determina a intensidade da resistência dentro de cada cenário nacional.

Palavras-chave: sindicalismo, direito do trabalho, relações de trabalho, regulação, desregulamentação.

* Doutora em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) – atual Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP). Professora associada do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora. As reflexões contidas neste artigo resultaram, em parte, das pesquisas e discussões processadas no âmbito do estágio pós-doutoral realizado junto à London School of Economics and Political Science e ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Cepelar/UFMG). <valerialobo.uff@gmail.com>.

Introdução

Os Estados sociais dos países ocidentais responderam a um desafio comum, o da industrialização e dos fatores de dissociação social que ela acarretava; mas evidentemente o fizeram em ritmos distintos, mobilizando suas tradições nacionais e levando em conta as diferentes forças sociais presentes em cada contexto.

Robert Castel

Do alto de seus 73 anos de existência, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) segue regulando as relações individuais e coletivas de trabalho no Brasil até os dias atuais. Criada pelo Decreto-Lei n.º 5425/43, em 1º de maio de 1943, sob a égide da Constituição de 1937, revelou-se compatível com as cartas de 1946, 1967 e 1988, resistindo firmemente às mudanças ocorridas no sistema político brasileiro e exprimindo uma estabilidade sem paralelos no complexo jurídico brasileiro. Não obstante, no decorrer de sua trajetória a CLT foi por diversas vezes objeto de críticas e alvo de proposições direcionadas a alterar alguns de seus mais importantes artigos. Em comum, os críticos da CLT, situados à direita e à esquerda do espectro político brasileiro, assinalavam o peso excessivo do componente estatal nas relações de trabalho. No entanto, em que pesem as críticas, a CLT permanece inalterada em sua essência, reiterando o caráter legislado das relações de trabalho no país, o qual tem se revelado profundamente enraizado na cultura política dos trabalhadores brasileiros, ainda que as normas sejam frequentemente burladas e que determinados benefícios da cidadania já não estejam vinculados ao trabalho com registro em carteira.

Ao nos depararmos com esse paradoxo, expresso, por um lado, na persistência do que há de essencial na legislação, e, por outro, na crítica amiúde emanada de diferentes setores, somos levados a indagar acerca das razões que informam essa longevidade. Indaga-se, sobretudo, acerca da persistência de dispositivos que asseguram a presença da componente estatal nos organismos sindicais e nas relações de trabalho. A persistência de determinados marcos regulatórios e a resistência sindical a certas mudanças é identificada também em outras realidades nacionais. Sem a pretensão de empreender uma análise comparativa, este artigo aborda o caso brasileiro, mas, adicionalmente, assinala também em outros países a mesma resistência a alterações em certos dispositivos que normatizam as relações de trabalho em cenários onde há forte pressão por mudanças.

Da perspectiva desta abordagem, as décadas de 1980 e 1990 constituem cenários bastante apropriados para perscrutar acerca das razões da persistência da regula-

ção estatal das relações de trabalho no Brasil, permitindo mesmo que se considere outras realidades nacionais.

Nesse período, a economia mundial passou por profundas transformações, em linhas gerais caracterizadas pelo declínio da capacidade regulatória dos Estados nacionais, pela integração das economias nacionais em âmbito regional, pela globalização financeira, pelo aumento da importância do setor de serviços na absorção da força de trabalho. No que diz respeito às mudanças nos padrões de produção e nas relações de trabalho, verificou-se a fragmentação da produção, a crescente sofisticação das tecnologias utilizadas nas fábricas, a introdução de novas modalidades de relação entre administrações e trabalhadores. No rastro dessas transformações, assistiu-se ao aumento do desemprego e à progressiva precarização das formas de contratação de mão de obra. As transformações, ocorridas à luz do ideário neoliberal, marcaram profundamente o sindicalismo em diferentes países. Embora fragilizados, os sindicatos posicionaram-se diante das pressões por mudanças nos diversos aspectos que envolvem o mundo do trabalho.

Após um período inicial de intensa perplexidade, o movimento sindical rearticulou-se em várias sociedades no intuito de reduzir o impacto daquelas transformações sobre a força de trabalho e os sindicatos. A vitoriosa greve dos trabalhadores franceses contra o Plano Juppé¹, em 1995; a também vitoriosa greve geral na Coreia do Sul, em 1997, contra a reforma da legislação trabalhista no tocante à supressão de direitos²; bem como a greve da empresa United Parcel Service (UPS), nos Estados Unidos, também de 1997, resultando na formalização de 10 mil empregos precários³, esses são exemplos de mobilizações bem-sucedidas no contexto adverso dos anos 1990. As pressões exercidas pelo movimento sindical, em conjunto com organizações não governamentais, no sentido de frear o processo de liberalização do comércio mundial, por ocasião da III Conferência da Organização Mundial do Comércio, é outro indício da importância readquirida pelo movimento sindical no cenário político internacional.

Não obstante o reaquecimento da ação coletiva dos trabalhadores no sentido de resistir e/ou interferir no processo de transformação em curso entre os anos 1980 e 1990, seu procedimento não foi unívoco. As pressões sobre as configurações institucionais que modelaram as relações de trabalho em diversos países – decorrentes, notadamente, de mudanças tecnológicas, gerenciais e dos padrões de concorrência internacional – foram objeto de reações diversas por parte do movimento sindical, porque afetavam distintamente as estruturas de incentivos que modelavam os interesses dos atores envolvidos e os recursos de poder de que estes dispunham para enfrentar tais pressões, associadas também ao ambiente institucional de cada país.

1. Em 1995, a França foi palco de uma onda de greves no setor público, durante o governo do primeiro-ministro Alain Juppé, motivadas pelo projeto de reforma da Seguridade Social e de regionalização das estradas de ferro, compreendida como um atalho à privatização das ferrovias. A greve durou cerca de 20 dias e terminou vitoriosa, assegurando a manutenção do regime de aposentadorias e congelando o projeto de regionalização das ferrovias. Ver Andréia Galvão (2001).

2. Em 1997, a central sindical coreana KCTU comandou uma grande greve contra o pacote do governo que aumentava a jornada semanal de trabalho, instituía o contrato temporário e negava a liberdade de organização sindical. O movimento, que durou cerca de três semanas, logrou revogar o pacote governamental. Ver Hagen Koo (2001).

3. A greve da United Parcel Service (UPS), liderada pelo Teamster Union, ocorreu em agosto de 1997 para contrapor-se ao projeto da empresa que visava retirar o sindicato da gestão dos recursos destinados às aposentadorias dos trabalhadores, bem como em

favor da igualdade de direitos entre os trabalhadores em tempo parcial e os trabalhadores em tempo integral. A paralisação resultou em acordo coletivo, com o compromisso de a empresa contratar progressivamente 10 mil trabalhadores em tempo integral, de aumentar o valor das aposentadorias e de manter o sindicato na gestão dos recursos das aposentadorias. Ver Ariovaldo de O. Santos (1999).

4. Cumpre observar como o peso dos legados institucionais tem sido enfatizado por diversas formulações que reagiram à tese da convergência neoliberal. Merecem destaque as proposições de Peter Hall e David Soskice (2001), que enfatizam como as diferentes modalidades de governança corporativa das empresas e as formas distintas de relação que estabelecem com as outras firmas, com o universo das finanças e com o mundo do trabalho em três dimensões – qualificação, relações industriais e relações com os empregados – ocupam a posição de núcleo para as variedades de capitalismo distintas, que ensejam reações diversas das empresas aos desafios colocados pela globalização, de modo a preservar vantagens

Esse último também se constituiu distintamente, correspondendo a soluções nacionais específicas para responder ao desafio comum de impedir a desagregação social em meio ao processo de industrialização. Tais soluções envolveram tanto os diferentes interesses expressos pelas forças sociais presentes em cada cenário político nacional, como suas tradições, tal como indica Robert Castel na epígrafe de abertura deste artigo. Na mesma direção, Richard Locke e Kathlen Thelen sugerem que o impacto das pressões por mudanças nos marcos regulatórios das relações de trabalho pode afetar não apenas os interesses dos atores, mas também o universo simbólico dentro do qual estes constituem suas identidades (Locke & Thelen, 1998). Neste sentido, não apenas interesses e recursos de poder diferenciados aparecem como aspectos relevantes para a compreensão da resistência oferecida a determinadas pressões; no caso do movimento sindical, tal resistência pode estar associada à tentativa de preservação de aspectos fundamentais na definição de sua identidade no plano nacional e à forma como se insere na economia política de cada país⁴.

Ao analisar a postura do movimento sindical norte-americano, quando se desencadeiam pressões para a reorganização do processo de trabalho; do sindicalismo sueco em face das dificuldades para a preservação da política de solidariedade salarial; do sindicalismo alemão em relação às proposições de flexibilização dos salários e da jornada de trabalho; e dos sindicatos italianos diante do questionamento da política de escala móvel de salário, Richard Locke e Kathlen Thelen (1998) agrupam em quatro categorias as pressões decorrentes das mudanças econômicas sobre os sindicatos. Elas envolvem, basicamente:

1. mudanças na organização do trabalho, com alterações nas normas, flexibilização da jornada e redefinição das formas de participação dos trabalhadores nas empresas;
2. mudanças nas formas de remuneração para trabalhadores e funcionários administrativos;
3. mudanças nos padrões de formação profissional, treinamento e planos de carreira; e
4. mudanças nos dispositivos referentes à estabilidade e à mobilidade da força de trabalho.

O presente artigo analisa os casos da Alemanha, da Suécia, dos Estados Unidos e, destacadamente, do Brasil, buscando identificar os elementos simbólicos associados à defesa de determinadas políticas que estabelecem o “projeto fundador” do sindicalismo de cada país e sua identidade no cenário nacional. Em adição às formu-

lações de Richard Locke e Kathlen Thelen (1998), sugere-se que, além dos referidos elementos simbólicos, constitui aspecto também importante na configuração da identidade do movimento sindical a estrutura organizativa que dá forma à sua presença. Assim, pretende-se identificar, em cada ambiente nacional, o impacto que as pressões no sentido da descentralização e flexibilização acarretaram sobre o comportamento dos atores sindicais entre as décadas de 1980 e 1990, como resistiram a tais pressões na defesa de seu “projeto fundador” e as alternativas que buscaram ante o maior ou menor sucesso das pressões indicadas.

Para o caso brasileiro, postula-se que, dada a configuração das relações de trabalho no país, as pressões vinculavam-se também à tentativa de sua desregulamentação, no sentido de subtrair a presença do Estado das esferas relacionadas ao capital e ao trabalho. Sugere-se que o hiato entre a retórica sindical em prol da autonomia/liberalização e a efetiva resistência à sua concretização deriva do fato de situar-se a ação estatal no centro de um dos projetos fundadores do sindicalismo brasileiro. Ao mesmo tempo em que a iniciativa do Estado foi essencial na promoção de certo padrão de bem-estar, as leis e instituições fixadas entre as décadas de 1930 e 1940, apropriadas e ressignificadas pelos trabalhadores, também lhes conferiu identidade⁵.

Suécia, Alemanha e Estados Unidos

Esta seção aborda a maneira como se exprime a força da tradição no sindicalismo sueco, onde predomina, por assim dizer, uma retórica igualitária e uma certa rigidez organizativa; os valores do sindicalismo alemão, onde se observa a presença de uma estrutura organizativa dual; e o trade-unionismo dos Estados Unidos, onde a política fundadora do sindicalismo encontra-se fundamentalmente associada ao controle sobre os cargos no âmbito das empresas.

Nos termos de Richard Locke e Kathlen Thelen (1998), a política de solidariedade salarial é o elemento central do “projeto fundador” do sindicalismo sueco. Mais do que nos outros países escandinavos, o “salário solidário” permaneceu durante décadas como um objetivo perseguido pela Landsorganisationen (LO) sueca nas negociações coletivas encetadas com o patronato através da Associação Nacional dos Empregadores (SAF). Consiste, fundamentalmente, na tentativa de reduzir ao máximo as diferenças salariais entre ramos de produção diversos. Inicialmente, tal perspectiva era bem aceita pelos empresários, porque conduzia à contenção do crescimento dos salários. Além disto, acabava por favorecer o desenvolvimento tecnológico, na medida em que forçava empresas que tendiam a pagar salários mais baixos a buscar compensações por via da introdução de novas tecnologias, diante da pressão de custos que o salário solidário acarretava.

institucionais comparativas. Ignácio Delgado e sua equipe (Delgado *et alii*, 2010) desenvolveram esta abordagem adicionando ao modelo de Peter Hall e David Soskice (2001) duas outras dimensões – a relação do empresariado com o Estado e das economias nacionais com o mercado mundial – num esforço de comparação amplo que, além de incorporar o Brasil, fornece indicações valiosas para compreender como ao ambiente institucional afeta o comportamento dos empresários, para além das determinações de mercado. O mesmo vale para o movimento sindical, como analisamos neste artigo.

5. Ângela Gomes (1998) lembra que tanto os aspectos materiais como os simbólicos foram essenciais para legitimar junto aos trabalhadores as leis e instituições erigidas no Estado Novo.

A busca do nivelamento dos salários na Suécia corresponde a uma política guiada por um princípio solidário que visa instituir um patamar de igualdade entre os trabalhadores em termos nacionais. Os instrumentos para a sua efetivação são as organizações nacionais de trabalhadores e empresários e a contratação coletiva realizada de forma centralizada. Assim, na medida em que se instalam pressões para a redefinição dos dispositivos do salário solidário, não apenas essa política é colocada em xeque, mas também toda a estrutura organizativa do sindicalismo sueco.

Em boa medida, as modificações na política de solidariedade salarial decorrem da expansão dos trabalhadores de *colarinho branco* e do emprego público. Agrupados em organizações independentes da LO, as pressões mais importantes que questionam o sistema e levam as empresas suecas ao colapso nos anos 1990 têm origem nessa parcela de trabalhadores (Galenson, 1998). Os servidores públicos alcançam a equalização salarial a partir dos anos 1960. Por seu turno, trabalhadores de *colarinho branco* buscam firmar acordos com as empresas que estabeleçam acréscimos em sua remuneração correspondentes às diferenças de qualificação. Como as negociações coletivas centralizadas procuram estender tais diferenciais aos trabalhadores manuais, o resultado é uma pressão agregada sobre o custo dos salários, que atinge principalmente as empresas exportadoras e desencadeia pressões inflacionárias. Em 1983, por iniciativa da entidade patronal do setor de engenharia, um acordo separado foi efetuado com os metalúrgicos. A partir de então, acentuam-se as disputas em torno da negociação coletiva, até que, em 1990, a SAF retira-se das negociações nacionalmente centralizadas.

Conforme Walter Galenson, a própria LO admitia, ante as pressões dos trabalhadores de *colarinho branco*, que o princípio do salário solidário podia colocar em risco a efetividade dos acordos coletivos (Galenson, 1998). A dificuldade da central sindical sueca para rever seus termos, entretanto, foi significativa. A fórmula encontrada no Congresso da LO de 1991 enfocava a questão salarial segundo os princípios da justiça, designando a perspectiva de salário igual para trabalho igual, e da igualdade, reiterando a perspectiva de promoção dos salários mais baixos. Segundo o novo entendimento, todavia, o acesso generalizado às qualificações técnicas aparecia como o principal caminho para o alcance da igualdade salarial. No limite, a fórmula de 1991 corresponde a um distanciamento considerável da perspectiva do salário solidário, encoberto pela retórica de sua viabilização através da força niveladora da técnica. A referência à solidariedade salarial associa-se à aceitação, de fato, da ocorrência de diferenças salariais.

A necessidade da LO encobrir a aceitação de uma situação nova com a retórica do salário solidário diz respeito à dificuldade de redefinir a identidade do movimento sindical sueco no cenário nacional, fortemente vinculada à presença deste

mito fundador. A mesma dificuldade é revelada pela central sindical sueca em redefinir seu formato organizativo, em face das exigências colocadas pela presença de negociações coletivas mais descentralizadas. Na Noruega – onde as práticas da negociação coletiva centralizada e da solidariedade salarial não tiveram o mesmo alcance que na Suécia – e na Dinamarca – marcada por uma estrutura sindical mais segmentada – a constituição de cartéis, envolvendo ramos de produção e outros critérios, foi tomada como meio de fazer face às novas modalidades de negociação. Na Suécia tal dificuldade revelou-se maior e a solução buscada foi a fusão de sindicatos, num processo que acarretou uma série de disputas sobre a jurisdição das diferentes entidades.

Enfim, enquanto na Suécia as pressões para a flexibilização das relações de trabalho não parecem ter encontrado dificuldades consideráveis no que se refere aos itens 3 e 4 das categorias acima apresentadas, dado o restrito mercado de trabalho no país e a tradição de desenvolvimento da qualificação, no ponto 1 ela ensejou algum problema inicial, em virtude da pretensão dos sindicatos, manifesta nos anos 1980, de acentuar os princípios da codeterminação no âmbito das empresas, perspectiva que, entretanto, não foi adiante (Locke & Thelen, 1998). No que se refere ao ponto 2, contudo, as pressões para a flexibilização desencadearam intensas controvérsias e disputas, ao cabo resolvidas com a erosão dos procedimentos relacionados à negociação coletiva centralizada e o enfraquecimento da política de solidariedade salarial. O esforço retórico da LO em manter este princípio, ao lado da admissão de sua derrogação real, e as dificuldades em refazer a estrutura organizativa que dá forma à presença nacional do sindicalismo sueco, são reveladores do peso da tradição sobre a ação do movimento sindical, obrigado a redefinir uma identidade que se construiu em torno de um princípio igualitário regulador.

Na Alemanha, as políticas fundadoras, que conferem identidade ao sindicalismo do país, estão relacionadas à determinação dos salários e da jornada de trabalho por contratações coletivas, em geral efetuadas por ramos e/ou regiões, e à cogestão no interior das empresas (Locke & Thelen, 1998). A tais políticas corresponde a presença de uma estrutura organizativa dúplice, em que os sindicatos dispõem da prerrogativa de conduzir os processos de contratação coletiva, enquanto os conselhos de trabalhadores participam de definições dentro das empresas, desde que não derroguem dispositivos fixados nos contratos coletivos. Em que pese a autonomia dos conselhos, é forte a influência dos sindicatos sobre eles e a grande maioria dos representantes dos trabalhadores nas empresas é composta de sindicalizados (Daübler, 1997).

Uma tal estrutura – conforme Locke e Thelen – tornaria facilmente assimiláveis as pressões relacionadas aos itens 1 e 3. Aquelas que dizem respeito à definição

de novos padrões de remuneração, à estabilidade no emprego e a redefinições na jornada de trabalho tendem a provocar reações mais significativas do movimento sindical (itens 2 e 4). De fato, nos anos 1980, os temas que chamaram a atenção do movimento sindical de forma mais candente remetem à jornada de trabalho e ao emprego. O resultado das disputas em torno destas questões levou à abertura dos sindicatos para a flexibilização da jornada de trabalho no âmbito do processo produtivo (item 1) – tendência que exigia atuação mais intensa do conselho de trabalhadores – mediante a fixação de cláusulas relativas à estabilidade no emprego e à redução da jornada semanal de trabalho (item 4)⁶.

6. Conforme Wolfgang Daübler (1997), em 1990 a jornada de trabalho média declinou das 40 horas semanais para fixar-se em torno de 37 horas, apesar das diferenças entre os distintos ramos.

Após a reunificação da Alemanha (1990), a questão salarial (item 2) passa a dispor de maior evidência, não obstante a tradicional diferenciação salarial alemã por ramo e região. Mesmo que a rápida equalização de salários entre Leste e Oeste tenha sido orquestrada entre os atores envolvidos, pressões para a adoção de novas formas de flexibilização se desenvolveram, dada a grande disparidade existente, no sentido de desacelerar o processo de nivelamento.

O modelo alemão tem revelado, de qualquer forma, grande flexibilidade para adaptar-se às pressões que atingem também os itens que afetam de forma mais sensível as políticas que se associam à dimensão fundadora do sindicalismo no país. Esse, em boa medida, plasmou-se à estrutura federativa da Alemanha, tal como se evidencia na presença de acordos coletivos regionais e na ausência da contratação nacionalmente centralizada, como na Suécia. Além disto, os nexos entre os sindicatos alemães e a social-democracia, conquanto importantes, não alcançam a profundidade verificada nos países escandinavos, dispendo a ação sindical *stricto sensu* de peso primordial nas conquistas das várias parcelas dos trabalhadores alemães. Tais características reforçam entre os sindicatos a perspectiva da busca de proteção aos seus associados fundamentalmente através dos contratos coletivos, sendo a inclusão neles um elemento de diferenciação em relação aos trabalhadores não sindicalizados, especialmente mulheres.

Região, contratação coletiva e inclusão tendem a tornar-se, pois, elementos que se aproximam na dimensão simbólica da ação sindical alemã. As formulações de Horst Kern e Charles F. Sabel (1994), mesmo sinalizando o enfraquecimento das contratações coletivas na ação sindical, evidenciam este nexo. Conforme esses autores, a fragmentação da estrutura produtiva, que acompanha o processo de reestruturação industrial, conduziu as empresas a um processo de dispersão e deslocamento, de modo a reduzir custos ligados ao relacionamento com fornecedores e clientes. Por outro lado, as exigências de aceleração da inovação tecnológica envolviam a necessidade de trabalhadores mais qualificados por parte das empresas, os quais se mostravam distantes dos temas clássicos dos processos de contratação coletiva e dos

próprios sindicatos. De modo a renovar a ação sindical diante destas circunstâncias, Horst Kern e Charles F. Sabel (1994) sugerem, ao lado da participação dos sindicatos na formação profissional, a articulação com outros atores sociais no plano regional, de modo a fortalecer as economias regionais e acentuar sua capacidade de inclusão. No limite, ainda que as lentes desses autores estejam atentas àquilo que se renova no mundo do trabalho e às exigências também de renovação do sindicalismo, sua perspectiva revela, da mesma forma, a força da tradição no âmbito da qual se construiu a identidade do movimento sindical alemão.

Também nos Estados Unidos a participação dos sindicatos na definição de contratos coletivos nacionais ou regionais, que fixam salários e outros dispositivos vinculados às relações de trabalho, dispõe de alguma relevância, distribuída de forma desigual entre os diferentes ramos de produção. No entanto, seu peso está longe daquele alcançado pelo sistema de contratação coletiva nacionalmente centralizado da Suécia ou pelos contratos coletivos de perfil setorial e regional da Alemanha. No limite, as negociações coletivas nos Estados Unidos são fundamentalmente descentralizadas (Rodrigues, 1999). A política fundadora do sindicalismo norte-americano está, pois, fundamentalmente associada ao controle sobre os cargos no âmbito da empresa, muito embora os trabalhadores norte-americanos não disponham de instrumentos de participação na gestão empresarial semelhantes ao conselho de fábrica alemão (Locke & Thelen, 1998; Rodrigues, 1999). Desta forma, a estrutura organizativa predominante no sindicalismo dos Estados Unidos envolve a presença de sindicatos nacionais ou regionais, responsáveis pela condução de processos de contratação coletiva mais abrangentes, erguidos sobre seções locais relativamente autônomas em relação às empresas, cuja atuação é importante na negociação travada com a própria empresa, ainda que circunscrita pelas entidades mais ampla⁷. Podem existir também os sindicatos cuja base esteja fincada exclusivamente na empresa.

Assim, diante das pressões orientadas para a flexibilização das relações de trabalho que as empresas norte-americanas desenvolvem a partir dos anos 1980, o sindicalismo revelou nos Estados Unidos especial sensibilidade para o item 1 apontado por Richard Locke e Kathleen Thelen (1998), referente à flexibilização das normas e da hierarquia que regulam o processo de trabalho nas empresas. O item 4 não oferece dificuldades para os sindicatos norte-americanos, em face da generalizada aceitação das prerrogativas patronais de contratação e demissão, cujos impactos negativos foram mitigados pelo longo período de prosperidade conhecido pela economia dos Estados Unidos no pós-Guerra. O item 3 apresenta alguma importância apenas quando afeta a estrutura de cargos e as normas presentes nas empresas. Já o item 2 adquiriu especial destaque nos casos em que algum nível de centralização da negociação coletiva ocorria, como o revelam as disputas em torno

7. O modelo norte-americano, institucionalizado em 1936 na Junta Nacional de Relações Industriais, estabelece que os trabalhadores, no interior das firmas, ratificam através de votação, periodicamente, os sindicatos – e seus componentes locais – que irão representá-los nas negociações coletivas junto às empresas. Criado, inicialmente, para proteger os trabalhadores diante das empresas, o recurso à ratificação periódica acabou servindo, particularmente nas décadas de 1980 e 1990, aos interesses das empresas quando dispostas a afastar representantes sindicais indesejados. (Rodrigues, 1999: 212ss).

das “concessões” envolvendo as empresas e os sindicatos nos anos 1980, nas quais a redução de salários e benefícios fixados em contratos coletivos era apresentada como alternativa à demissão de trabalhadores, muito embora a maior parte dos sindicatos norte-americanos tenha cedido. Um caso exemplar de resistência às concessões é a greve do P9.

Em meados dos anos 1980, em plena Era Reagan, os trabalhadores da empresa Hormel (em Austin, estado de Minnesota) paralisaram suas atividades em defesa da manutenção do poder aquisitivo dos salários. O movimento evoluiu em protesto contra uma série de medidas de supressão de direitos adotadas pela empresa, que vinculava a manutenção de empregos à fixação daquelas medidas. A greve da P9, como ficou conhecida, fomentou um grave litígio entre o sindicato local e a United Food and Commercial Workers (UFCW), que desautorizou o protesto. O movimento acabou recebendo o apoio de vários sindicatos e de outros segmentos da sociedade norte-americana, mas não logrou conquistas imediatas (Moody, 1996). Cumpre assinalar, entretanto, que, embora a greve do P9 tenha girado fundamentalmente em torno da questão salarial e da preservação de direitos, a insatisfação dos trabalhadores da Hormel intensificou-se a partir do momento em que trabalhadores mais velhos afastaram-se da empresa em virtude de alterações no processo de trabalho, aspecto que atingia em cheio o princípio da *seniority*, central na economia moral do sindicalismo dos Estados Unidos.

Por outro lado, a resistência dos sindicatos norte-americanos em desfazer-se das prerrogativas que lhes concede o controle sobre os cargos no interior da firma é ilustrada por Heckscher (1996) ao salientar as objeções efetuadas às novas formas de gestão propostas pelas empresas, nas quais se acena para o aumento da participação dos empregados nas decisões, sem a presença dos sindicatos, envolvendo a possibilidade de redefinições no processo de trabalho. O apelo ao Ato Wagner, fixado nos anos 1930 para restringir a interferência das empresas na constituição de organismos de representação dos trabalhadores, foi recurso amplamente utilizado para mitigar tais iniciativas, que envolveriam a redução do poder dos sindicatos sobre dispositivos importantes na definição de sua própria identidade. Por outro lado, em que pese a diversificação das formas de organização dos trabalhadores e a busca de articulação com outros atores, tal como descrito por Moody na greve do P9, salta aos olhos as dificuldades – a partir da própria análise de Moody (1996) – reveladas por este movimento para manter os novos organismos criados quando estes não são mais sustentados pela estrutura tradicional dos sindicatos. Nas duas situações revela-se a força da tradição, a dificultar a adaptação do sindicalismo norte-americano às novas situações geradas pelo processo de reestruturação, em virtude das exigências de redefinição de sua identidade e de seu lugar na sociedade estadunidense que tal adaptação acarretaria.

Brasil: regulação estatal e autonomia na identidade sindical

As mudanças verificadas durante os anos 1990 no Brasil produziram impacto significativo sobre o sindicalismo, quando, após um período de recrudescimento e notada afirmação, nos anos 1980, tem seu poder de barganha arrefecido em face das transformações econômicas desencadeadas no governo Collor e aprofundadas na gestão Fernando Henrique Cardoso. Não obstante a natureza múltipla destas mudanças, salta aos olhos a importância atribuída à desregulamentação estatal das relações de trabalho, bem como a reação sindical à mesma. O que aqui se sugere é que, ao lado das implicações materiais da desregulamentação, os aspectos simbólicos que ela envolve constituíram razão relevante da resistência de boa parte do movimento sindical à sua efetivação. Em boa medida, a importância histórica da ação estatal na fundação da estrutura sindical e na promoção da legislação que atribui aos trabalhadores uma série de benefícios, como aqueles reunidos na CLT, está na raiz da força simbólica que alimenta o apego à regulação estatal. Ainda que não se possa perder de vista que a legislação trabalhista constitui uma resposta às demandas dos trabalhadores, o modo como foi implementada e todos os recursos simbólicos mobilizados pelo Estado durante as etapas iniciais do processo de sistematização do direito do trabalho no país contribuiu para que a componente estatal presente nas relações sociais se tornasse fonte de identificação de um determinado setor social, ainda que esse, em certos momentos de sua trajetória, tenha rejeitado, ao menos no plano discursivo, tal ligação, buscando projetar sua identidade justamente na rejeição dessa presença.

Observada por outro ângulo, evidencia-se a força simbólica da componente estatal nas relações sociais. No âmbito da retórica governamental dos anos 1990, a força desta tradição era de tal ordem evidente que desregular significava romper com a Era Vargas. Dessa perspectiva, mais do que subtrair direitos e assegurar maior autonomia na contratação da força de trabalho, era preciso romper com a fonte de identificação daqueles setores sociais que haviam aderido – passado o período de afirmação das forças associadas ao chamado Novo Sindicalismo – ao sistema legislado de relações de trabalho, incluído o plano organizacional.

Nesta seção, busca-se inicialmente apreender como os sindicatos reagiram às pressões indicadas por Richard Locke e Kathlen Thelen (1998) no âmbito das negociações coletivas. As análises processadas aqui baseiam-se, sobretudo, em pesquisas produzidas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). Em seguida, procura-se verificar o impacto que as proposições orientadas para a desregulamentação das relações de trabalho produziram sobre a parcela

8. A CUT e boa parte das centrais sindicais menores eram contrárias à desregulamentação. Já a Força Sindical estava dividida. Embora a direção nacional defendesse abertamente a flexibilização das relações de trabalho, algumas lideranças regionais eram contrárias e chegaram a denunciar a direção nacional que teria tomado posição sem consulta à base. Ver <<http://www.sindicatomercosul.com.br/noticia02.asp?noticia=8630>> (acessado em 20.06.2012); <<http://www2.glb.com.br/manchetes/noticias.asp?110597>> (acessado em 17.06.2012).

9. Reitero que, embora reconheça a presença de situações sindicais particulares, e mesmo de uma disputa permanente no interior da CUT a respeito de diversos aspectos aqui abordados, foge ao escopo deste artigo analisar essas questões, privilegiando, outrossim, a posição majoritária da CUT, veiculada nas resoluções de seus congressos e em boletins da central.

10. Tal dispositivo ficou conhecido como *banco de horas*. Acerca das disputas em torno da jornada de trabalho no Brasil, além das análises processadas

majoritária do movimento sindical brasileiro, especialmente aquela representada pela Central Única dos Trabalhadores (CUT)⁸. Neste caso específico, documentos produzidos pela CUT constituem a fonte primordial⁹.

No Brasil, a reestruturação produtiva dos anos 1990 esteve mais associada a redefinições organizacionais dentro das empresas e ao processo de terceirização do que a uma aceleração na capacidade inovadora das empresas (Coutinho, Baltar & Camargo, 1999). A análise acerca das negociações coletivas efetuadas nos anos 1990 revela uma redução do poder de barganha dos sindicatos e, por conseguinte, o aumento das perdas salariais e a crescente flexibilização da jornada e dos contratos de trabalho (Dieese, 1999). No entanto, não obstante o ambiente notadamente hostil ao movimento sindical em que se desenvolveram essas mudanças, alguns sindicatos conseguiram imprimir importantes ressalvas nas negociações coletivas no tocante às inovações.

No que diz respeito ao primeiro aspecto mencionado por Richard Locke e Kathlen Thelen (1998), vinculado às “mudanças na organização do trabalho em função das novas tecnologias e formas mais descentralizadas de produção”, a adoção de formas por iniciativa unilateral das administrações fez-se com um nível reduzido de tensão na relação com os sindicatos, não obstante as tentativas por parte dos trabalhadores no sentido de interferir neste processo, a fim de minimizar os efeitos adversos que tais mudanças pudessem ocasionar. No que diz respeito à jornada de trabalho, por exemplo, o empresariado apostou em sua flexibilização, de forma a adaptá-la ao fluxo produtivo, isto é, estender a jornada nos períodos de pico e reduzi-la nas fases de retração da produção¹⁰. De sua parte, o movimento sindical acentuou as demandas por redução da jornada como meio de reduzir o desemprego, vinculando esta reivindicação à discussão sobre a flexibilidade da jornada em acordos coletivos. A pesquisa do Dieese mostra que, embora o movimento sindical tenha obtido sucesso em associar ao tema da flexibilização proposições referentes à redução da jornada, vários acordos analisados revelam que a conquista desta vem acompanhada da retração salarial (Dieese, 2005).

Os sindicatos obtiveram poucos avanços também no que se refere ao tema do trabalho suplementar. Ao vislumbrar a abertura de novos postos de trabalho, o movimento sindical insistiu na diminuição de horas extras, expediente que, tradicionalmente utilizado pelas empresas no Brasil, intensificou-se diante do novo padrão produtivo, contrariando, assim, as proposições do movimento sindical¹¹. No que se refere às condições de trabalho, é bastante conhecido o tradicional descaso das administrações empresariais com as normas trabalhistas¹².

Por outro lado, a adoção de novas técnicas de produção contribuiu para intensificar os prejuízos à saúde e à segurança do trabalhador. No entanto, observa-se um au-

mento da preocupação referente ao tema, embora tenha sido bastante limitada a efetivação de medidas que forçassem o empregador a uma mudança de comportamento com relação às condições de saúde e de segurança no ambiente de trabalho (Dieese, 1999).

As pressões para a mudança no sistema de remuneração (item 2) também não produziram maiores tensões junto aos sindicatos, dada a ausência de critérios de uniformização dos salários mesmo entre as categorias profissionais mais organizadas, ocasionando enormes disparidades regionais e setoriais. No entanto, dos quatro elementos apontados, talvez seja o que mais desestabiliza o movimento sindical, tendo em vista a tendência histórica no sentido de priorizar a questão salarial em suas campanhas.

Fato é que desde o recrudescimento do movimento sindical, em fins dos anos 1970, até o plano de estabilização de meados dos anos 1990, as pressões inflacionárias e o ciclo de crescimento da economia colocaram as questões salariais no centro das negociações coletivas. Para os sindicatos, a mobilização em torno destas questões era fonte de legitimidade, uma vez que, embora os resultados das negociações não se traduzissem em transformações substantivas na distribuição da renda nacional, impediam que sua concentração se acentuasse, ao tempo em que garantiam parcialmente a manutenção do poder aquisitivo dos salários (Dieese, 1999; Horn, 2006; Lobo, 2010). A partir de 1994, todavia, os reajustes salariais perderam a centralidade que haviam alcançado no período anterior, ao passo que, como parte da política econômica levada a cabo pelo governo federal, foi extinta a política salarial que vinculava os reajustes à inflação.

A maior novidade neste terreno foi a instituição da obrigatoriedade da negociação de participação nos lucros ou resultados¹³. No que diz respeito à remuneração do trabalho, tal medida destacava-se por proporcionar condições para flexibilização dos salários, tendo em vista que a medida provisória regulamentadora definia que a “parcela a ser distribuída” deveria ser “condicional e flexível” e “desvinculada da remuneração [...] isenta de encargos trabalhistas e previdenciários [...]”. Por outro lado, desde 1997, quando os sindicatos conquistaram o direito de participar da negociação a respeito da distribuição de lucros e resultados, algumas entidades buscaram inserir em suas pautas de reivindicações metas de interesse dos trabalhadores – como aumento do nível de emprego, qualidade do processo de trabalho e saúde do trabalhador – como contrapartida diante das metas empresariais, que envolviam o compromisso do trabalhador com a produtividade. Portanto, de acordo com a pesquisa Dieese (2005), mesmo em relação à questão salarial, em face de um ambiente político e econômico hostil aos trabalhadores, os sindicatos foram levados a adaptar-se às novas condições, mais do que a postular alternativas.

por Sadi Dal Rosso (1998, 2008) em diversas de suas obras, ver também Ana Cláudia M. Cardodo (2009). Sobre a postura da CUT, nos anos 1980 e 1990, e da Força Sindical, nos anos 1990, ver Valéria M. Lobo (2010). Sobre os resultados das negociações coletivas em torno do tema, ver Dieese (1999; 2005).

11. O recurso à hora extra sempre foi largamente utilizado pelas empresas brasileiras e foi ampliado a partir da redução da jornada ordinária pela Constituição de 1988. O uso abusivo da horas extras teria sido responsável por inibir a esperada geração de postos de trabalho, que decorreria da redução da jornada ordinária para 44 horas semanais, em 1988 (Dal Rosso, 1998; Lobo, 2010). A pesquisa do Dieese (2005) demonstra que o número de assalariados na indústria da grande São Paulo que trabalhou mais que a jornada legal oscilou entre 21% em 1988 e 42,2% em 1997. No comércio estes índices foram de 43,4% e 56% e no setor de serviços correspondem a 25,6% em 1988 e 37% em 1997. A pesquisa revela, ainda, que não obstante a insistência de diversas categorias em relação à proibição

ou à redução de horas extras, apenas seis das 94 categorias pesquisadas conquistaram alguma contração, obtendo aumento da remuneração com ampliação da jornada de trabalho para além da jornada legal (Dieese, 1999).

12. A tendência do empresariado brasileiro em burlar a legislação trabalhista foi analisada por John D. French (2001). As razões para a elevada frequência com que os empresários evadem-se da lei são discutidas por Adalberto Cardoso (2003).

13. A participação nos lucros já constava da Constituição de 1946, foi reeditada em 1967 e em 1988. Sua regulamentação só se efetivou, todavia, em 1994, tornando obrigatória sua negociação (Alvares, 1999).

14. Acerca da postura das principais centrais sindicais brasileiras em relação ao tema da educação, ver Marco Santana, Donaldo Souza e Neise Deluiz (1999).

O mesmo ocorre em relação à adaptação referente às mudanças nos padrões de formação profissional, treinamento e planos de carreira (item 3). Os processos de reestruturação produtiva que se intensificaram no Brasil, a partir da década de 1990, suscitaram a mobilização do movimento sindical, no sentido de garantir maior intervenção dos trabalhadores na implementação das mudanças (Lobo, 2010). Essas, ao mesmo tempo em que poderiam produzir um impacto negativo sobre o movimento sindical, em função do declínio de postos de trabalho, reavivaram uma antiga reivindicação dos sindicatos, referente aos “investimentos em educação, formação profissional e treinamento de pessoal” (Dieese, 1999: 40)¹⁴.

A pesquisa Dieese indica que das 94 categorias constantes do Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas (Saac-Dieese), 24 “incluem em seus instrumentos alguma garantia referente à introdução de inovações organizacionais e/ou tecnológicas” (Dieese, 1999: 41). As cláusulas tratam majoritariamente de treinamento ou remanejamento interno, mas não preveem sua obrigatoriedade. Algumas cláusulas propõem que o treinamento seja feito em horário de expediente e custeado pela empresa. Outras sugerem a comunicação – em alguns casos antecipada – aos trabalhadores e sindicato quando da introdução de inovações. Algumas conquistas referem-se à garantia de estabilidade durante certo tempo a partir da introdução das mudanças. Entre as negociações coletivas pesquisadas pelo Dieese no período não há, contudo, qualquer menção aos impactos das mudanças sobre as condições de trabalho e saúde do trabalhador. Além disto, é grande a dificuldade observada no que diz respeito à participação dos trabalhadores na tomada de decisão referente às modificações. Alguns exemplos positivos podem ser encontrados no complexo automotivo do ABC paulista. No entanto, em geral são oferecidas, quando muito, garantias de que os trabalhadores serão informados das modificações. No que se refere à qualificação e ao treinamento de mão de obra, multiplicam-se as negociações em torno da

exigência de formação contínua e requalificação, geralmente dentro da jornada de trabalho; sobre a necessidade de criação de comissão paritária para estudo do tema; e quanto à criação de fundos para reciclagem profissional (Dieese, 1999: 43).

Mas é restrito o número de cláusulas que preveem investimento pelas empresas na educação básica e na qualificação dos trabalhadores (Dieese, 1999; Lobo, 2010).

As mudanças referentes à estabilidade e à mobilidade da força de trabalho (item 4) constituíam, sem dúvida, fonte de grande preocupação nos meios sindicais, tendo em vista que, em boa medida, apontavam para a expulsão do mercado de trabalho de um número crescente de trabalhadores. No entanto, não obstante o sentido de urgência que a abordagem do tema suscitava, as mudanças não acarretavam

novas tensões, dado o tradicional descaso verificado no Brasil, dentro das agendas empresariais e governamentais, no tratamento desta questão, conforme atesta a irrelevância de políticas públicas de emprego e renda no país.

Com efeito, a estabilidade no emprego jamais constituiu uma garantia aos trabalhadores brasileiros, particularmente a partir da criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Todavia, se até os anos 1980 as demissões podiam ser compensadas pela absorção da força de trabalho expelida em outras empresas ou regiões, na década de 1990 o caráter estrutural do desemprego subtraía tal expectativa do horizonte dos trabalhadores, os quais, uma vez dispensados, tendiam a ter grande dificuldade em encontrar nova vaga mesmo em ramos diferentes daquele de que haviam sido dispensados (Lobo, 2010).

Do ponto de vista do movimento sindical, desde fins dos anos 1970, com a retomada das negociações coletivas,

passaram a ser asseguradas cláusulas referentes a garantias no emprego aos trabalhadores que se encontram em situações especiais, como gestantes, trabalhadores em idade de prestação de serviço militar, vítimas de doenças profissionais e acidentados de trabalho (Dieese, 1999: 30).

Nos anos 1990, contudo, quando o desemprego atingiu elevados patamares e declinavam as expectativas de reversão do quadro pelas vias do mercado, o movimento sindical se empenhou em discutir o tema em suas várias dimensões (Lobo, 2010). Tendo em vista a natureza estrutural do desemprego e a proliferação das formas precárias de contratação, os sindicatos conferiram centralidade ao tema, ao lado das questões salariais, tradicionalmente predominantes nas negociações coletivas. Entre as negociações pesquisadas pelo Dieese, as cláusulas versavam principalmente sobre a limitação das demissões e a geração de novas vagas (Dieese, 1999: 32). As reivindicações visavam, sobretudo, assegurar o compromisso empresarial com a manutenção do nível de emprego ou garantir que demissões coletivas não ocorressem sem discussão com o sindicato. Não obstante, as conquistas efetivas foram irrisórias, além de se verificar alguns retrocessos, a exemplo da denúncia oferecida pelo governo federal da Convenção 158 da OIT, em novembro de 1996, onze meses após o próprio governo ter requisitado sua ratificação¹⁵.

No que se refere às formas de contratação, ganha destaque o contrato por tempo determinado. Embora este formato já constasse da CLT, previa-se sua utilização apenas em situações de excepcionalidade. Em 1998, contudo, o Congresso Nacional aprovou lei que possibilitava a ampliação das formas de contratação temporária¹⁶. De acordo com a pesquisa Dieese, “suas principais determinações referem-se

15. A referida convenção estabelece a “obrigatoriedade de justificativa por escrito, por parte das empresas, dos motivos de demissões, de forma que o trabalhador tenha o direito de recorrer judicialmente, bem como a necessidade de comunicação prévia ao sindicato (Dieese, 1999: 33). Mais detalhes sobre a Convenção 158, ver <<http://www.oit.org.br/convention>>.

16. A Lei n.º 9.601/98 definia um prazo máximo de dois anos para o contrato temporário, mas o mesmo poderia ser prorrogado indefinidamente. Sua aplicação restringia-se a situações de acréscimo de trabalhadores contratados. A substituição dos empregados em contrato por tempo indeterminado não poderia ser efetivada via contrato temporário. A quantidade de trabalhadores que se permitia às empresas empregar no contrato por tempo determinado variava de 25% a 50% do número total de empregados. Com o contrato por tempo determinado, o empregador está obrigado ao pagamento de 50% das taxas percebidas pelo Sesi, Sesc, Senai, Sebrae, Incra. A dedução referente ao FGTS era reduzida de 8% para 2% do

salário. A multa de 40% do FGTS em caso de demissão ficava suspensa. Ver Mauricio Delgado (1998).

à redução dos custos do trabalho para contratos por tempo determinado” (Dieese, 1999: 34). Quanto a esse formato, a ação sindical expressou-se por meio de propostas de redução da utilização de mão de obra temporária ou de extensão dos “direitos constantes da convenção coletiva da categoria” aos trabalhadores com contrato temporário, além de estipular prazos máximos para a duração desta forma de contratação (Dieese, 1999: 35). Assim, diante das dificuldades em resistir à difusão das formas temporárias de contratação, os sindicatos buscavam reduzir seu impacto sobre os trabalhadores e o movimento sindical, incluindo o tema nas negociações coletivas, a fim de regulamentar o trabalho temporário. Paradigmático é o caso do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo, que, em 1996, firmou convenção coletiva estipulando novas formas e condições de contratação, incluindo cláusulas minuciosas que dispunham sobre benefícios para as duas partes (Dieese, 1999: 36-37).

Outro processo referente à mobilidade da mão de obra é a terceirização. Nos anos 1990, esse processo consistiu, de um modo geral, no deslocamento de trabalhadores de grandes unidades industriais para empresas menores,

nem sempre enquadrada na mesma categoria econômica da empresa contratante e geralmente com salários e condições de trabalho inferiores (Dieese, 1999: 37).

Do ponto de vista dos trabalhadores, os principais efeitos da terceirização relacionavam-se às acentuadas diferenças de salários e direitos entre os empregados da empresa contratante e os da empresa fornecedora. Para os sindicatos, dada a segmentação da representação por categorias profissionais e as restrições à negociação coletiva intercategorias, a terceirização significava maior dispersão da representação, tendo em vista que muitas vezes os trabalhadores terceirizados saíam da jurisdição das entidades representativas da empresa tomadora de serviço (Dieese, 1999: 37). Em função das implicações da terceirização para trabalhadores e sindicatos, esses buscaram incluir em suas pautas de reivindicações mecanismos que inibissem os processos de terceirização. Contudo, as conquistas efetivas foram pouco numerosas também neste terreno (Dieese, 1999: 38).

Portanto, com base nos resultados da pesquisa Dieese, verifica-se que foram negociados vários aspectos contemplados nas dimensões apresentadas por Richard Locke e Kathlen Thelen (1998). Os sindicatos brasileiros dispuseram-se a negociar com as empresas, aceitando a inclusão de cláusulas no contrato coletivo que flexibilizavam as relações de trabalho. Diante da retração do mercado de trabalho e da acentuação do desequilíbrio de forças entre capital e trabalho, aceitaram, por exemplo, flexibilizar a jornada de trabalho, com a introdução e posterior ampliação do sistema que ficou conhecido como *banco de horas*. Tal postura pode ser observada tanto nos sindicatos filiados à CUT, quanto entre os que compõem as bases da Força Sindical (Lobo, 2010).

No entanto, quando essas pressões ameaçavam atingir as “leis da Nação” e mitigar a presença estatal na regulação das relações de trabalho, a parcela majoritária do sindicalismo, representada pela CUT, entidade que nasce combatendo a heteronomia sindical e toda forma de ingerência estatal nas relações de trabalho, reagia com firmeza, revelando forte apego à legislação trabalhista e sindical consolidada na CLT.

Se na esfera da negociação coletiva o comportamento dos sindicatos de diferentes confissões assemelhava-se, a flexibilização da legislação trabalhista dividia o movimento sindical. Para permanecer no âmbito das duas principais centrais sindicais, há de se considerar que a Força Sindical optou desde cedo por uma prática que considerava mais adequada aos novos tempos, apostando num sindicalismo de resultados. Assim, ainda que não se verifique a recusa a ações típicas da luta sindical – como a convocação de greves e os protestos no varejo contra determinadas iniciativas estatais –, o pragmatismo que no atacado tipifica o sindicalismo da Força Sindical a transforma numa entidade de certo modo adequada à perspectiva neoliberal absorvida pelo Estado brasileiro nos anos 1990. O apoio à política de privatizações, de flexibilização das relações de trabalho e a prioridade atribuída à qualificação profissional e à intermediação de mão de obra fazem da Força Sindical uma entidade não apenas tolerada no ambiente democrático da década de 1990, mas uma parceira do empresariado e do governo, a servir de contraponto à CUT, que rejeita firmemente a perspectiva neoliberal predominante no período¹⁷.

O episódio que talvez melhor ilustre tal resistência coincide com a tramitação no Congresso Nacional do projeto de lei n.º 5.483, de autoria do Executivo, que alterava o artigo 618 da CLT¹⁸. O projeto permitia a negociação de todos os direitos trabalhistas, desde que não contrariasse a Constituição, a Legislação Tributária e Previdenciária, as leis do FGTS e do vale-transporte e programa de alimentação do trabalhador e as normas de segurança e saúde (Nogueira, 2000: 9). Pressionado pelo empresariado¹⁹ e respaldado pela Força Sindical, o presidente Fernando Henrique Cardoso ter-se-ia empenhado pessoalmente na aprovação do referido projeto, o qual fora enviado ao Congresso em novembro de 2001²⁰.

O projeto suscitou acalorados debates dentro e fora do Parlamento, contrariando as expectativas do governo que havia pedido urgência na votação da matéria²¹. Nos meios sindicais, enquanto a Força Sindical mostrava-se favorável, a CUT apresentou forte rejeição ao projeto, mobilizando suas bases para pressionar os parlamentares a votar contra a “reforma da CLT” (Lobo, 2010). Na acepção da CUT, como vários preceitos constitucionais são regulamentados na CLT, garantir o mínimo constitucional e transferir para a esfera da negociação coletiva a definição de certos quesitos das relações de trabalho não asseguraria a fruição de direitos. Diante de uma socie-

17. Ver Adalberto Cardoso (1999); Patrícia Tropa (2008).

18. Mais detalhes sobre o projeto, que alterava o artigo 618 da CLT, o contexto e os fatores da mudança proposta, ver <www.camara.gov.br>. O Projeto de Lei n.º 5.843, de autoria do Executivo, foi aprovado na Câmara dos Deputados no final de 2001, por 264 votos a favor, 213 contrários e 2 abstenções.

19. Em novembro de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso teria assumido pessoalmente o comando da mobilização pela aprovação do projeto de reforma da CLT na Câmara dos Deputados. Segundo matéria na *Folha de S. Paulo* (29.11.2001: B1), “em conversas reservadas, FHC revelou o motivo de sua insistência na votação do projeto: não quer ser mais cobrado por empresários por não ter proposto mudanças na lei trabalhista. A partir de agora, a cobrança teria de ser feita ao Congresso”.

20. *Folha de S. Paulo*, 29.11.2001: B4.

21. Na esfera da sociedade civil, o projeto provocou reações diversas. Além das forças associadas ao capital ou ao trabalho,

diversas entidades se posicionaram sobre o tema, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), intelectuais etc. *Folha de S. Paulo* (29.11.2001: B4). Ver, ainda, Arnaldo M. Nogueira (2000: 9).

22. Sobre o posicionamento de diversas entidades, patronais e de trabalhadores, a propósito do contrato coletivo de trabalho, ver José Francisco Siqueira Neto e Marco Antonio de Oliveira (1996).

dade cindida e um parlamento de certo modo reticente, a proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados, mas teve sua votação adiada no Senado Federal, mediante a retirada do pedido de urgência suscitada pela forte polêmica em torno do projeto. Em 2003, já no governo Lula, o presidente pediu a retirada de tramitação do projeto no Senado. Em 2006 o projeto foi finalmente arquivado.

Neste episódio, observa-se, em que pese a reiterada defesa do contrato coletivo de trabalho e a adoção de uma postura de certa forma flexível dos sindicatos cutistas na esfera da negociação coletiva, que a CUT não parecia disposta a permitir que os dispositivos que regem o contrato formal de trabalho escapassem da normatividade estatal²². Fato é que o registro do contrato de trabalho em carteira esteve tradicionalmente associado à percepção de certos benefícios como aposentadorias, pensões e outros serviços previdenciários, além daqueles atinentes ao próprio regime de trabalho. A Constituição de 1988, todavia, ao estabelecer o princípio da universalização da cidadania, esmaeceu estes vínculos. Para os trabalhadores de renda mais baixa, o acesso à aposentadoria deixou de estar vinculado à contribuição passada, dado o dispositivo que garante um salário mínimo de renda vitalícia para idosos que comprovem não dispor de outras fontes de renda.

Serviços previdenciários como aqueles relacionados à saúde deixaram de estar associados ao registro do contrato de trabalho em carteira. A percepção do FGTS e da indenização em decorrência de demissão, por outro lado, permanecem vinculados à presença do contrato de trabalho formal. Entre os empresários, a flexibilização destes dispositivos foi apresentada como expediente necessário à geração de empregos. A proposta de contrato temporário de FHC permitia certa flexibilização, mas exigia sua efetivação através de acordo ou convenção coletiva. Contudo, o sindicalismo cutista rejeitou a medida. Embora tradicionalmente a CUT se apresentasse como defensora da negociação coletiva e fizesse diversas objeções à CLT, tomou os dispositivos legais existentes de proteção do trabalho como direitos básicos que escapavam à contratação coletiva. Neste sentido, permaneceu apegada à regulação estatal do contrato de trabalho.

O forte apego sindical à legislação que estrutura as relações e a própria organização do trabalho, claro na década neoliberal, já havia se manifestado nos anos 1980, período marcado por grande efervescência sindical, expressa no surgimento mesmo da CUT. Como se sabe, a CUT é herdeira do Novo Sindicalismo, movimento que irrompe na cena nacional portando a bandeira da liberdade e autonomia sindical. A CUT nasce, pois, contrária à estrutura sindical oficial, a qual se sustentava, entre outros fundamentos, no imposto e na unicidade sindical, dois institutos responsáveis por reforçar o atrelamento dos sindicatos ao Estado e, portanto, seu caráter heterônomo. No entanto, num período em que várias conquistas foram alcança-

das, diante da forte pressão exercida sobretudo pelos trabalhadores organizados em sindicatos cutistas, que participavam de manifestações dentro e fora do parlamento, a CUT, promotora de boa parte dessas manifestações, não revelou o mesmo empenho quanto à extinção, por exemplo, da unicidade sindical. Com efeito, por ocasião da elaboração da Constituição de 1988, no dia da votação do projeto que previa a extinção da unicidade, não havia mais do que 20 sindicalistas nas galerias do Congresso Nacional. Além disto, a aprovação da manutenção da unicidade não foi acompanhada de fortes protestos por parte dos sindicatos filiados à CUT²³. Isso nos permite trabalhar com a hipótese de que os antigos expoentes do Novo Sindicalismo se acomodaram à estrutura erigida sob o Estado Novo. Esse, não obstante as conhecidas restrições impostas às liberdades civis, constituiu o cenário em meio ao qual se elaborou um dos projetos fundadores do sindicalismo brasileiro, ligados ao trabalhismo varguista (Gomes, 1988). O poder simbólico – e material, para diversos sindicatos – de que se revestem estes elementos tem um peso tal, que nem a CUT, oriunda que é do Novo Sindicalismo – que buscou constituir na crítica do trabalhismo varguista um outro projeto fundador –, conseguiu romper com a estrutura legada pelo Estado Novo.

23. Em Armando Boito Jr. (1991, cap. II), o autor analisou o que chama de omissão da CUT em meio ao processo de votação da unicidade sindical na Assembleia Constituinte.

É curioso notar que tal apego à estrutura que pretensamente combatia era reconhecido pela própria entidade, tal como se observa, por exemplo, nas resoluções do V Congresso Nacional da CUT (1994). Segundo o documento, os delegados avaliaram que a central, que nasceu e cresceu “contra e apesar da legislação [...] não conseguiu romper com muitos dos parâmetros oficiais de organização sindical” (CUT, 1994: 26). Essa percepção se reitera em diversos outros documentos da entidade, mas a prática da CUT revela que, a despeito do discurso que informa uma postura radicalmente contrária a diversos dispositivos que regulam as relações de trabalho e a organização dos trabalhadores, a central permanecia firmemente apegada à legislação reunida na CLT.

Em síntese, a central nasceu combatendo vários dispositivos da CLT, sobretudo em matéria de organização sindical; no cotidiano revelou forte apego a essa condição de certa forma confortável dos sindicatos proporcionada pela CLT; ao passo que, no miúdo, seus sindicatos foram levados, particularmente nos anos 1990, a negociar a flexibilização das relações de trabalho, abrindo mão de direitos inscritos em lei. Neste ponto, cumpre salientar que, nesse mesmo período, os empresários intensificavam a prática da burla, diante do afrouxamento da fiscalização pelo Ministério do Trabalho, flexibilizando a frio, para usar expressão cunhada por Adalberto Cardoso, o mercado de trabalho no país (Cardoso, 2003). Mas o que cumpre reter é que, ao cabo, a postura de certo modo contraditória da CUT, expressa no divórcio entre discurso e ação, num contexto em que a lei serve cada vez menos para inibir o comportamento predatório do trabalho por parte do empresariado, revela toda

a força de uma tradição que atribui ao Estado uma participação precípua na estrutura organizacional e de direitos que se constitui em fonte fundamental de identidade dos trabalhadores brasileiros. Por outras palavras, não obstante o caráter renovador do sindicalismo cutista, também no caso brasileiro – tal como se observou na Suécia, na Alemanha e nos Estados Unidos – se revela a força da tradição.

Considerações finais

Para concluir, um primeiro aspecto a destacar diz respeito às possibilidades analíticas decorrentes da incorporação da dimensão organizativa da identidade sindical no quadro de referências de Richard Locke e Kathlen Thelen (1998). Esses autores chamaram a atenção para as semelhanças existentes no horizonte do sindicalismo norte-americano e alemão por lidarem com os temas da inclusão e da exclusão. Há elementos de identidade e distinção também na estrutura organizativa, que podem elucidar o apego a políticas diversas. Nos Estados Unidos – tal como na Alemanha – existe um sistema que também pode ser considerado dual, no âmbito do qual organizações amplas coexistem com estruturas locais. Entretanto, como estas não alcançam o chão da fábrica, entre os norte-americanos o controle sobre o processo de trabalho exige a presença de normas rígidas, ao passo que na Alemanha os conselhos de fábrica podem interferir no processo de trabalho, tornando desnecessário o apego a normas.

As dificuldades de mudança compreensiva do sindicalismo brasileiro, por seu turno, num quadro em que sua representatividade se encontrava, de certa forma, ameaçada, diante da ampliação do mercado informal, podem estar associadas à natureza da organização sindical no país e aos recursos de que pode dispor, sem que haja exigência de mobilização dos trabalhadores. Na Alemanha, em 1990, cerca de 17 milhões de trabalhadores – em 20 milhões – encontravam-se inscritos em contratos coletivos, o que confere uma importância grande aos sindicatos, favorecendo o apego dos trabalhadores a essas entidades (Daübler, 1997: 52).

Certamente no Brasil os sindicatos não têm o mesmo alcance. Ainda assim subsistem como a principal forma de organização dos trabalhadores, mesmo com a extensão do mercado informal no país, tal como se verificou nos anos 1990, e da indiferença de boa parte dos trabalhadores em relação à vida sindical.

Em todos os casos analisados, evidenciou-se a força da tradição, em que o apego a determinadas políticas que conferem identidade ao movimento sindical e às estruturas organizativas que lhe dão sustentação operam de modo inercial, a dificultar os processos de mudança que as novas situações geradas pela reestruturação capitalista estavam a exigir. No caso brasileiro, evidenciou-se que mesmo entre as cor-

rentes sindicais que construíram sua identidade sobre a crítica à regulação estatal do mundo do trabalho e à forma organizativa a ela vinculada – o sindicato único por categoria profissional –, é significativo o peso da tradição, manifesto na permanente distância entre intenção e gesto. As reiteradas proclamações quanto à necessidade de mudança na organização sindical e de estabelecimento da contratação coletiva como melhor caminho para estruturação das relações de trabalho no país associavam-se ao apego prático às entidades sindicais tradicionais e ao complexo de dispositivos presentes na CLT, tomados como o patamar de onde as contratações coletivas deveriam começar.

A paralisia revelada na efetivação das mudanças pode estar vinculada a tal esquizofrenia, pois a manutenção de um discurso que remete à necessidade de constituição de uma nova estrutura sindical fundadora por parte do sindicalismo cutista obscurece a percepção das possibilidades incrementais de mudança, nas quais as alterações na natureza do sindicalismo não exigem o esboroamento de sua identidade e de suas organizações, mas, antes, sua adaptação progressiva às novas situações criadas.

A conclusão deste artigo deveria, pois, chamar a atenção para os problemas relacionados à mudança institucional. As formulações de Richard Locke e Kathleen Thelen (1998) das quais me vali como guia, ao enfatizarem os aspectos simbólicos e institucionais que conferem identidade ao sindicalismo dos países analisados, deram destaque àquilo que estou chamando de força da tradição. Por outro lado, conquanto vinculadas à fixação de padrões de comportamento, instituições revelam maior ou menor capacidade de adaptação às pressões do ambiente e também podem mudar. Seja por iniciativa de quem as compõe, seja por desuso (quando não cumprem determinados papéis diante de mudanças no ambiente), seja por força de eventos críticos que provocam mudanças compreensivas, as instituições nascem, transformam-se e podem desaparecer.

De certa forma, a raiz da resistência à mudança vincula-se não apenas ao papel fundador de determinadas políticas e formas organizativas, mas também ao fato de elas definirem mecanismos de inclusão e exclusão. Na Suécia, a inclusão é na nação. Na Alemanha, na região e no ramo de produção. Nos Estados Unidos, num sistema de normas definido no âmbito da empresa. No Brasil, num sistema de direitos vinculado à regulamentação estatal do trabalho. Se o espaço em que os direitos podem ser exercidos se altera, muda também a via de acesso e os mecanismos de inclusão e exclusão. A indiferença dos trabalhadores para com o sindicato, além de relacionados aos processos de reestruturação, pode, de alguma forma, estar vinculada às definições de 1988, que esmaeceram a lógica do “quem tem ofício tem benefício”, própria à cidadania regulada, pelo princípio dos direitos sociais da cidadania. Se for

assim, o aumento da representatividade e da força dos sindicatos brasileiros talvez não se relacione mais apenas à defesa dos trabalhadores que compõem sua base, mas à participação em processos mais amplos para a expansão da cidadania e para a efetivação de políticas sociais que atendam a um universo maior de brasileiros.

Abstract: This paper analyses episodes in the recent history of the Trade Unions' struggle in defense of specific rules governing labor relations in Brazil, Sweden, Germany and USA. It is accepted that, in spite of the impact of swings in economy and labour market on the ability of workers' concerted action in defense of their interests, some rights are more susceptible than others, depending on the country. This variation occurs even in similar economic environments, and is subject to the same general trends. The hypothesis is that reasons other than economic are relevant in the definition of certain agendas, in the intensity of preferences expressed by social actors and, consequently, in the persistence of specific rights. Lying at the threshold of history and sociology, the present approach has as its starting point the analysis of Richard Locke and Kathleen Thelen (1998). They suggest that the impact of pressures for change in labour relations can affect not only the interests of the actors, but also the symbolic universe within which workers form their identities. The research about Brazil is based on documents produced by the Inter-Union Department of Statistics and Socioeconomic Studies (Dieese) and by the Workers' Unitary Central (CUT), a large union which was pivotal during the analyzed period. The analyses of the remaining cases were based on bibliographic sources. Findings from analyzing specific moments of the labor conflict in different countries in the neoliberal era are that the force of tradition, associated with the baseline project of unionism in every context, contributed to the prevalence of some agendas and determined the intensity of resistance within each national setting.

Key-words: trade unionism, labor law, labour relations, regulation, deregulation.

Referências

ALVARES, A. C. T. Participação nos lucros definida pelos resultados. *Revista de Administração de Empresas*. v. 39, n. 4, p. 70-77, São Paulo, FGV, 1999.

BOITO JR., A. *O sindicalismo de Estado no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1991.

CARDODO, A. C. M. *Tempos de trabalho, tempos de não trabalho: disputas em torno da jornada do trabalhador*. São Paulo: Annablume, 2009.

CARDOSO, A. M. *A década neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2003.

———. *A trama da modernidade: pragmatismo sindical e democratização no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; IUPERJ, 1999.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.

COUTINHO, L.; BALTAR, P.; CAMARGO, F. Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização. In: POSTHUMA, A. (Org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil*, p. 61-86. São Paulo: Editora 34, 1999.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Resoluções do V Concut*. São Paulo: CUT, 1994.

DAL ROSSO, S. *Mais trabalho! A intensificação do trabalho na sociedade contemporânea*. São Paulo: Boitempo, 2008.

———. *O debate sobre a redução da jornada de trabalho*. São Paulo: Abet, 1998.

DAÜBLER, W. *Direito do trabalho e sociedade na Alemanha*. São Paulo: LTr; Fundação Friedrich Ebert; Ildes, 1997.

DELGADO, I. G. *et alii*. Cenários da diversidade. *Dados*, v. 53, n. 4, p. 959-1008, Rio de Janeiro, 2010.

DELGADO, M. G. *O novo contrato por tempo determinado*. São Paulo: LTr, 1998.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). A jornada de trabalho nas negociações coletivas (1996-2004). *Estudos e Pesquisas*, Ano II, n. 16, Dez. 2005.

———. Comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90 (1993-1996). *Pesquisa Dieese*, n. 15, Maio-1999.

FRENCH, J. D. *Afogados em leis: A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

GALENSON, W. *The world's strongest trade unions - the Scandinavian labor movement*. Westpot (CT): Quorum, 1998.

GALVÃO, Andréia. O debate sobre a grande greve francesa de 1995". *Crítica Marxista*, n. 13, p. 95-107. Campinas: Boitempo, 2001.

GOMES, A. M. C. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo; Rio de Janeiro: Vértice; IUPERJ, 1988.

HALL, P.; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HECKSCHER, C. C. *The New unionism: employee involvement in the changing corporation*. New York: A Twentieth Century Fund Book, 1996.

HORN, C. H. Mensuração da mudança no conteúdo das normas coletivas sobre a relação de emprego. *Economia e Sociedade*, v. 15, n. 2, p. 409-424, Ago. 2006.

KERN, H.; SABEL, C. F. Trade unions and decentralized problems in the german labour movement. In: REGINI, M. *The future of labour movements*. London: Sage, 1994.

KOO, Hagen. *Korean workers: the cultura and politics of class formation*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 2001.

LOBO, V. M. *Fronteiras da cidadania: sindicatos e (des)mercantilização do trabalho no Brasil*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

———. *Democracia e corporativismo no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, 1995.

LOCKE, R.; THELEN, K. Comparações contextualizadas: uma abordagem alternativa para a análise da política sindical. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. v. 4, n. 8, p. 109-149. São Paulo: Alast, 1998.

MOODY, K. *A injury to all: the decline of american unionism*. New York: Verso, 1996.

NOGUEIRA, A. M. Perspectivas do trabalho e do sindicalismo no Brasil. *Anais do XXIV Encontro Anual a Anpocs*, p. 9. Petrópolis, 23-27 de outubro de 2000.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Destinos do sindicalismo*. São Paulo: Edusp, 1999.

SANTANA, M. A.; SOUZA, D. B.; DELUIZ, N. *Trabalho e educação: centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil*. Rio de Janeiro: Quartet, 1999.

SANTOS, A. O. O novo modelo americano: dos empregos McDonald's à greve dos teamsters (UPS). *Revista Lutas Sociais*, v. 6, p. 43-52. São Paulo, PUC-SP, 1999.

SIQUEIRA NETO, J. F.; OLIVEIRA, M. A. Contrato coletivo de trabalho: possibilidades e obstáculos à democratização das relações de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B.; MATTOSO, J. E. L. (Orgs.). *Crise e trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta, 1996.

TRÓPIA, P. O sindicalismo brasileiro em disputa nos anos de 1990: origem, raízes sociais e adesão ativa da força sindical ao neoliberalismo. *Estudos de Sociologia*, v. 14, n. 26, p. 79-102. Araraquara: Unesp, 2008.

Tendências do setor postal no cenário internacional: liberalização, regulação do mercado e reestruturação organizacional

Recebido: 13.03.14

Aprovado: 22.05.15

Tadeu Gomes Teixeira*

* Professor da Universidade Federal do Maranhão e doutor em ciências sociais pela Universidade Estadual de Campinas. <tagote@gmail.com>.

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar as tendências do sistema postal no cenário internacional com foco nos mecanismos de regulação do mercado e nos processos de reestruturação dos modelos organizacionais dos operadores públicos rumo à corporatização e privatização, evidenciando os impactos sobre a esfera do trabalho. O artigo foi realizado por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica e dados secundários da União Postal Universal. Foram compilados e analisados relatórios produzidos por organismos multilaterais e blocos regionais. Dentre as principais conclusões, verifica-se a liberalização dos mercados postais como tendência predominante associada a processos graduais de concentração de mercado e conseqüente formação de oligopólios, sobretudo por grupos transnacionais. A liberalização postal tem sido acompanhada de processos de reestruturação organizacional e privatização dos operadores estatais sob a justificativa da modernização gerencial. Além disso, constatam-se processos de reestruturação operacional e, concomitantemente, precarização do trabalho e crescente redução dos postos de trabalho no setor.

Palavras-chave: sistemas de correios, liberalização postal, regulação, reestruturação organizacional, redução de postos de trabalho.

1. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define os serviços postais como “[...] forma particular de serviços de transporte e comunicação para entrega de bens e/ou informações de um ponto a outro, mesmo que no exercício dessa função os operadores postais tenham que competir com outras empresas de entrega e, principalmente, com os serviços de telecomunicações” (OCDE, 1999: 7, tradução nossa).

Introdução

Em matéria veiculada no dia 18 de janeiro de 2014, o jornal *O Estado de S. Paulo* noticiou prejuízos da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) no segmento de cartas no exercício de 2013. O jornal aproveitou o ensejo para analisar aspectos de uma suposta crise na estatal brasileira e apontar possíveis soluções: “Em crise, serviços postais recorrem à privatização”, citando diversos casos de privatização dos operadores estatais de correios em vários países (Matais, 2014).

O jornal se referia às transformações por que vem passando os sistemas postais¹ no continente europeu, mas também observáveis no asiático e americano desde o final da década de 1980, apontando um possível caminho para o sistema postal brasileiro. Trata-se de um processo que tem alterado a organização, estrutura, regulação e organização do trabalho dos operadores postais públicos e privados em todo o mundo (Crew & Kleindorf, 2005). Mas quais são as características dessas mudanças?

O objetivo deste artigo é responder a essa questão a partir de uma análise das transformações postais no cenário internacional por meio de casos selecionados. Trata-se, portanto, de uma análise parcial que busca acompanhar as direções das mudanças, tendo como foco investigativo os processos de regulação do mercado, a reestruturação organizacional objetivando a corporatização e a privatização dos operadores estatais e a indicação de como esses processos repercutem na esfera do trabalho neste setor.

O artigo foi desenvolvido com base em uma análise documental e bibliográfica na qual foram verificados e analisados relatórios elaborados por agências multilaterais como o Banco Mundial, a União Postal Universal e blocos regionais como a União Europeia. Nesse sentido, analisaram-se o relatório do Projeto Piquet da Comissão Europeia, elaborado por Torsten Brandt (2007), que buscou analisar o impacto das privatizações naquele continente a partir de uma análise sobre o emprego, a produtividade e a qualidade dos serviços; o relatório pioneiro do Banco Mundial, preparado com apoio da União Postal Universal, publicado em 1996 (Ranganathan & Dey, 1996); os relatórios da European Commission sobre o setor postal (PLS Randoll, 2002; Brandt, 2007) e da European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition (Eurofound, 2007), órgãos da União Europeia, além de publicações da OCDE e estudos encomendados por confederação sindical internacional que representa mais de novecentos sindicatos em todo o mundo (Uni Global Union, 2009). Tais relatórios, dessa forma, são fontes primárias de informação. Além das fontes primárias, fontes secundárias e bibliográficas também foram consultadas e estão referenciadas no texto, bem como informações da União Postal Universal. A análise temática a partir de categorias significantes – regulação, modelo organizacional, liberalização, trabalho – orientou a análise das informações.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, analisam-se as etapas das transformações no mercado postal internacional com foco nos processos gradativos de liberalização e nos mecanismos de regulação do mercado postal. Em seguida, verificam-se quais foram as etapas seguidas na União Europeia no processo de transformação dos sistemas postais. Na terceira parte, discutem-se as mudanças nos modelos organizacionais e os processos de corporatização e privatização dos operadores postais públicos. Por fim, analisam-se as articulações da mudança com as transformações na esfera do trabalho, mormente os processos de reestruturação operacional e redução dos postos de trabalho.

Liberalização e regulação dos mercados, corporatização e privatização dos operadores públicos: etapas da transformação nos sistemas postais

Os sistemas de correios estiveram, de maneira geral, vinculados aos Estados nacionais. A regulação do setor postal baseou-se, até o final do século passado e nos mais diversos países, no monopólio de serviços e na exclusividade de um operador estatal. Desde as primeiras décadas do século XX, os departamentos ou órgãos de correios de propriedade estatal estruturaram-se em grandes corporações verticalizadas e integradas (Crew & Kleindorf, 2005).

Os motivos alegados para as mudanças na regulação do setor postal e as diretrizes que deviam ser seguidas foram mais bem formulados e disseminados por agências multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Em um relatório do Banco Mundial, preparado com o auxílio da União Postal Universal (UPU) e publicado em 1996 – intitulado *Redirecting mail: postal sector reform* – foram apresentadas as razões pelas quais as administrações postais deviam ser transformadas e quais os caminhos a seguir. Dentre elas, o Banco Mundial listou a suposta ineficiência e inadequação dos operadores públicos às necessidades do mercado e da população. Os correios estatais – na visão do Banco Mundial – não proporcionavam rentabilidade nem mesmo para investimentos na melhoria dos serviços, o que teria motivado diferentes governos a buscar reformas para o setor (Ranganathan & Dey, 1996).

Nesse sentido, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) argumenta:

A contínua desregulamentação e liberalização dos outros setores da economia demonstraram os benefícios da competição na melhoria da qualidade, eficiência, inovação e redução dos preços aos consumidores, o que tem destacado a incongruência do monopólio e das restrições para operação nesse setor (OCDE, 1999: 21, tradução nossa).

Diante disso, verifica-se que as transformações no setor postal no cenário internacional estão vinculadas à hegemonia do neoliberalismo a partir da década de 1980. O neoliberalismo, encampado por organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), propunha um receituário que se tornou conhecido, sobretudo na América Latina, como “Consenso de Washington”, cujas práticas desencadeariam a liberalização dos mercados nacionais, processos de privatização, livre circulação de capitais financeiros e a reformulação das responsabi-

lidades do Estado, que deveriam centrar-se na manutenção da livre competição e estabilização econômica, na redução dos investimentos sociais e desoneração fiscal dos ricos e na desregulamentação dos direitos trabalhistas, o que quase sempre desconsiderava a força de trabalho, a proteção social e os interesses públicos (Harvey, 2007; Antunes, 2004; Castel, 1999; Anderson, 1995).

Além do neoliberalismo, o avanço do desenvolvimento tecnológico também é relevante para se compreender as transformações no setor postal, seja como inovação nos meios de comunicação, seja apenas como argumento ideológico. As transformações tecnológicas apareceram nos argumentos dos organismos multilaterais de forma ideológica e determinista. Segundo eles,

o desenvolvimento tecnológico e em especial o das telecomunicações (por meio do fax, telefone, e-mail, internet etc.) estão erodindo o “coração do negócio” dos sistemas de correios tradicionais, com potencial para ameaçar sua capacidade em continuar financiando as obrigações sociais com os serviços universais (OCDE, 1999: 21, tradução nossa).

Nessa mesma linha, o Banco Mundial já havia afirmado, em 1996, que as tecnologias de informação eram responsáveis pela “necessidade” de liberalizar os mercados postais; tais argumentos, todavia, escondiam, por exemplo, o interesse de empresas de *courier* nos mercados nacionais e a pressão que exerciam pela liberalização postal (Ranganathan & Dey, 1996).

Os projetos de reorganização do setor postal, assim, buscaram também atender aos interesses de operadores postais privados (empresas de *courier*), pois, como argumentaram os técnicos da OCDE (1999), o crescimento das empresas no mercado postal aberto à competição tem sido limitado em razão dos correios estatais ainda terem “privilégios” nas operações.

O argumento ideológico é bem distinto do fenômeno associado à diminuição do fluxo de comunicação pessoal – cartas entre pessoas – que representa um pequeno percentual no fluxo dos objetos postais. Ao mesmo tempo, o então diretor da União Postal Universal destacou que o mercado para transporte de mercadorias tem crescido muito com o processo de globalização (Leavey, 1996). Há, portanto, um impacto tecnológico sobre o setor que tem alterado a composição do mercado postal com a redução do volume de correspondências e, concomitantemente, um aumento no volume de encomendas e serviços expressos.

Isso significa, em suma, que as mudanças tecnológicas não afetaram o volume e o tráfego postal, embora tenha ocorrido uma mudança na natureza dos objetos pos-

tais, sobretudo com o incremento de postagens vinculadas às atividades comerciais. As transformações na tecnologia informacional, assim, podem ser situadas a partir de seu impacto no volume, fluxo e tipos de serviços prestados.

Na análise proposta pelo Banco Mundial, havia a necessidade imediata de reforma postal, sobretudo nos países em desenvolvimento. E isso seria justificado porque o setor estaria ineficiente e insustentável, onerando os cofres públicos para cobrir déficits de operação. Para a agência, o setor sofria para manter as operações, que se tornavam cada vez mais obsoletas e ineficientes ao ponto de prejudicar o desenvolvimento de atividades econômicas que utilizavam a infraestrutura dos serviços postais (Ranganathan & Dey, 1996).

A alegada necessidade de reforma do setor postal deveria ser assumida e implantada como projeto de governo – segundo o Banco Mundial –, sem deixar que “ideias tradicionais” limitassem os objetivos e esforços das reformas (Ranganathan & Dey, 1996). Tais reformas, segundo a proposta da agência, deveriam compor um programa compreensível e integrado a ser seguido “imediatamente”, sobretudo com a introdução de mecanismos de gestão alinhados à lógica de mercado.

As reformas deveriam ser acompanhadas por mudanças nos mecanismos de regulação do setor. Até 1996, a maioria dos países mantinha o monopólio postal ou algum tipo de reserva de mercado. Para o Banco Mundial, a liberalização do mercado era importante para garantir a atuação dos operadores privados sem restrições.

Com isso, o quadro que até então só contava praticamente com a presença de instituições governamentais no financiamento e na gestão do setor postal seria alterado, o que supostamente garantiria mais eficiência e qualidade. Tais diagnósticos e propostas, portanto, tinham como premissa o pressuposto neoliberal da eficiência do mercado na alocação de recursos.

Com base nesse ideário, em 1999 os países membros da OCDE se reuniram para debater os rumos do setor. À mesa de discussões foi dado um sugestivo nome: “Promoting competition in postal services”. O objetivo, como está explícito na denominação do fórum, foi debater e propor medidas para estimular e promover a competitividade nos serviços postais. Por competitividade entendia-se a abertura dos mercados nacionais com a quebra de monopólio dos operadores públicos e, de preferência, com a privatização das entidades estatais.

Segundo a OCDE, apesar de iniciativas de desregulamentação de diversos segmentos da economia, o mesmo não acontecera com o setor postal. Diante disso, o Banco Mundial chegou a afirmar que

enquanto significativos progressos em termos de reforma são realizados em outros setores do serviço público, o setor postal é um dos últimos bastiões da antiga ordem (OCDE, 1999: 21, tradução nossa).

É relevante o fato de só em 1999 os países da OCDE terem se reunido para debater as transformações postais. O fato de os correios estatais terem passado incólumes pelos processos de privatização que ocorreram nos anos de 1980 e 1990 na Europa e nos Estados Unidos² já indica o setor é “politicamente delicado”, como afirmam Luisa Anderloni e Roberto Pilley (2002).

2. O fato de o governo dos Estados Unidos manter uma reserva de mercado e uma empresa pública – United States Postal Services – atuante no setor com quase 700 mil funcionários, mesmo com a crise financeira por que passa o setor naquele país, endossa os argumentos acerca da inexistência de consenso sobre as mudanças na área.

A OCDE (1999) apontou como necessário ao processo de reforma postal:

- a. eliminar o monopólio dos correios estatais;
- b. propiciar a abertura de mercado; e
- c. criar condições para que os serviços obrigatórios de correio fossem assegurados.

O monopólio postal tem sido justificado, segundo Luisa Anderloni e Roberto Pilley (2002), por prover as condições para sustentação de uma estrutura de custos capaz de satisfazer as necessidades de um mercado interno com preços abaixo dos praticados em mercados abertos. Na maioria dos países membros da OCDE (1999), as empresas estatais asseguram o monopólio de certos segmentos do mercado postal. Esse monopólio é definido pelo preço ou peso de determinados serviços postais ou pela combinação de ambos. O objetivo do monopólio é subsidiar o custo dos serviços não comerciais prestados para entrega das correspondências em áreas de baixo retorno financeiro para as companhias.

Para a OCDE (1999), as restrições e monopólios deveriam ser eliminados porque gerariam uma suposta distorção no mercado ao favorecer o operador postal estatal. Segundo a organização, as áreas que precisassem de atendimento especial seriam cobertas mediante uma melhor alocação dos recursos pelos operadores privados. O mercado competitivo – sustentam os técnicos da organização – encontraria a solução para “esse problema” (sic). Novamente, o pressuposto da eficiência da livre competição, associado aos interesses de empresas de *courier*, compõem os argumentos das agências responsáveis por disseminar as propostas neoliberais.

Contudo, o sistema postal precisa ser realizado em toda a extensão dos territórios nacionais e a custos razoáveis, o que nem sempre segue a lógica de mercado. As empresas postais privadas não funcionam com tal preocupação social, isto é, se a população de uma determinada região está sendo atendida de forma satisfatória a despeito do lucro.

Sendo assim, a lógica dos operadores privados – maximização dos lucros – e a necessidade de atender a população não são convergentes, tornando-se um aspecto problemático para os defensores da liberalização (Anderloni & Pilley, 2002). Assim, os serviços não comerciais justificariam a manutenção da reserva de mercado. No entanto, onde a liberalização ganhou terreno cogita-se a criação de fundos com a contribuição dos operadores do mercado, públicos ou privados, para viabilizar as perdas decorrentes do atendimento às áreas não comerciais.

Juntamente com a liberalização do mercado – argumentam os representantes da OCDE –, seria preciso eliminar as barreiras à competitividade do setor postal, como as vantagens que os operadores estatais detêm, a exemplo das isenções fiscais.

As transformações nos sistemas de correios abarcavam, portanto, propostas para:

1. liberalização postal e quebra de monopólios;
2. criação de novas formas de regulação para o setor; e
3. corporatização e privatização dos correios estatais.

À vista disso, são medidas alinhadas às diretrizes do Consenso de Washington, propostas para desregulamentação dos mercados e privatização de empresas estatais.

O programa de reformas a ser implantado nos sistemas de correios deveria incluir crescentes reestruturações organizacionais – segundo o Banco Mundial –, isto é, “reformas empresariais” capazes de melhorar a eficiência e melhorar os serviços (Ranganathan & Dey, 1996). Assim, as “reformas empresariais” são adotadas para redirecionar as ações dos operadores postais à lógica de mercado, ou seja, consiste na adoção de princípios empresariais para gestão da organização postal.

Um passo adiante no processo é a “corporatização” (*corporatization*). O processo consiste na transformação de um órgão da administração pública direta – departamento, autarquia ou outro órgão de Estado – em corporação; a princípio, em uma empresa pública. Assim, trata-se de um processo que objetiva modificar os instrumentos legais para transformação jurídica dos correios estatais em empresas, desvinculando as entidades do poder público direto e garantindo autonomia gerencial e funcionamento com base no direito privado e empresarial mesmo quando o poder público continua a ser o proprietário ou acionista majoritário. Trata-se, portanto, de reformas organizacionais concatenadas à reestruturação dos modelos empresariais (Castells, 2005), uma das faces, portanto, dos processos de reestruturação produtiva (Antunes, 1999).

Ao observar e analisar os rumos das transformações postais nos países da OCDE, Luisa Anderloni e Roberto Pilley (2002) argumentam que as privatizações no setor

têm seguido uma processualidade, o que é corroborado por relatório da Comissão Europeia (Brandt, 2007) na sistematização das transformações nos países daquele continente. Ao considerar que os operadores postais são inicialmente vinculados a ministérios ou departamentos de Estado, os passos no sentido da privatização têm sido transformá-los em empresas públicas com capital estatal, sociedades de economia mista com o Estado como sócio majoritário, sociedades de economia mista com ações preferenciais, sociedades anônimas majoritariamente de capital privado e, finalmente, a privatização total. Todavia, algumas “medidas de privatização” são encontradas no setor mesmo antes da privatização completa das entidades, como a transferência da rede de atendimento a terceiros por meio de franquias ou outros mecanismos contratuais; processo de terceirização de agências adotado no Brasil desde o final da década de 1980 (Teixeira, 2013).

O processo gradual de liberalização postal na União Europeia

Os serviços postais na União Europeia distribuem cerca de 135 bilhões de objetos postais por ano, com uma estimativa de lucro em torno de € 90 bilhões, o que equivale a 1% do produto interno bruto (PIB) do bloco, conforme informações oficiais de 2013 (Postal Services, 2013).

Os princípios básicos da União Europeia pressupõem a livre competição e a ausência de barreiras comerciais entre os países membros. Nesse sentido, enquanto nos demais setores a ideologia neoliberal atuou fortemente no processo de liberalização devido à convergência de objetivos – tornando-a uma opção política legitimada entre os agentes governamentais –, o setor postal europeu vem passando por uma liberalização impulsionada também pelos princípios e arranjos de integração regional.

Segundo Luisa Anderloni e Roberto Pilley (2002) e a Comissão Europeia (Brandt, 2007), os serviços postais na Europa eram prestados diretamente pelos Estados nacionais no início da década de 1980, a exemplo da prestação realizada pelos serviços de telecomunicações.

De acordo com Mark van der Horst (2005), as iniciativas no sentido de uma reforma postal na Europa remontam a 1988, quando os projetos para unificação do mercado postal foram apresentados com contornos mais bem delineados. A primeira iniciativa nesse sentido foi a elaboração, em 1992, do *Green paper on postal liberalization*³. O documento, que convocou os Estados membros a apresentarem as diretrizes para reforma postal, iniciou o debate sobre as mudanças no setor. As contribuições dos países indicaram o caminho a ser seguido, tal como viria a ser empreendido pelo Parlamento Europeu. Três resoluções foram aprovadas e adotadas a partir de então:

3. O *Green paper* é um documento utilizado na União Europeia para suscitar debates em torno de um tema. Pode subsidiar, posteriormente, ações no Parlamento Europeu.

- a. o começo imediato da elaboração de propostas para liberalização e desenvolvimento do mercado único;
- b. a definição do entendimento acerca de “serviços universais” a serem prestados; e
- c. a elaboração de uma definição comum de “atividades que podem ser reservadas”.

Segundo Luisa Anderloni e Roberto Pilley (2002), ficou acordado que essas definições seriam as mais restritas possíveis e, ademais, deveriam ser suficientes para suprir os serviços universais com um preço coerente com a natureza do serviço. Assim, buscou-se regulamentar os serviços no sentido de uma abertura postal ao mesmo tempo em que se estabeleciam as reduções dos serviços monopolizados.

Em 1997, depois de mais de três anos de discussões, aprovou-se a *Primeira Diretiva postal para os Estados-membros da União Europeia*⁴. Por essa *Primeira Diretiva*, procurou-se harmonizar a legislação e alcançar três principais objetivos, como afirmam Luisa Anderloni e Roberto Pilley (2002: 31):

1. garantir serviços universais com boa qualidade e acessível a todos os usuários, encorajando a abertura mais ampla possível da competição no setor;
2. estabelecer obrigações comuns para todos os prestadores de serviços universais; e
3. harmonizar as regras dos serviços universais, as condições de acesso e as regras de qualidade.

4. A *Diretiva* é um ato do Parlamento Europeu que obriga todos os Estados membros a cumprirem algumas determinações. Para isso, os Estados têm autonomia política e administrativa. No caso em questão, trata-se da *Diretiva 97/67/CE*.

De acordo com Mark van der Horst (2005), ao estabelecer como objetivo a abertura de mercado, impôs-se aos países-membros o limite aos serviços monopolizados. Assim, tanto para os serviços nacionais como transnacionais, os objetos postais monopolizados deveriam ter no máximo 350 gramas ou cinco vezes a tarifa básica. Além disso, buscou-se criar órgãos reguladores nacionais.

Com a *Primeira Diretiva Postal* de 1997, apontou-se a estrutura e os rumos que Estados-membros deveriam seguir. No Quadro 1, a seguir, estão reproduzidas as principais deliberações. Verifica-se que as diretrizes acordadas foram no sentido de garantir um serviço postal universal, o estabelecimento de padrões de qualidade dos serviços internacionais baseado em prazos de entrega e a eliminação gradual do monopólio. Simultaneamente, os operadores postais deveriam estabelecer princípios de gestão condizentes com a transparência atribuída a certos arranjos or-

QUADRO 1
SÍNTESE DAS DECISÕES ACERCA DO SERVIÇO POSTAL EUROPEU
COM A *PRIMEIRA DIRETIVA POSTAL* (1997)

Elementos obrigatórios		Elementos opcionais
Núcleo institucional	Ambiente institucional	Ferramentas disponíveis
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Serviços universais. ◆ Padrão de qualidade para serviços internacionais. ◆ Limite à área reservada (monopolizada). 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Tarifas baseadas nos custos. ◆ Sistema contábil transparente. ◆ Separação do órgão regulador dos operadores. ◆ Padrões de qualidade para serviços nacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Autorizações e licenciamentos. ◆ Fundos de compensação.

Fonte: Adaptação de Toledano, apud Anderloni & Pilley (2002: 31, tradução nossa).

ganizacionais e atuar em um ambiente onde fosse instituído um órgão regulador desvinculado do correio estatal.

Os aspectos discutidos e regulamentados na *Primeira Diretiva* foram ampliados na “segunda onda” de abertura do mercado postal, em 2002, quando foi aprovada a *Segunda Diretiva Postal* (Horst, 2005). Essa *Segunda Diretiva* foi motivada por pressão de grupos empresariais e políticos que se fundamentaram em supostas melhorias na qualidade do mercado aberto à competição, que estaria mais eficiente, inovador e com melhor qualidade. Para tais grupos, essas melhorias teriam sido possíveis pela adoção de novas tecnologias e por segmentações de mercado que só a competitividade foi capaz de proporcionar (Anderloni & Pilley, 2002).

Com a adoção da *Segunda Diretiva*, foi reduzido o monopólio dos correios estatais para objetos postais domésticos com até 100 gramas ou três vezes a tarifa básica a partir de 2003; em 2006, esses valores seriam alterados para 50 gramas, ou duas vezes e meia a tarifa básica.

A *Segunda Diretiva postal*, segundo Horst (2005), também estabeleceu prazos para a liberalização total, embora tenha deixado a possibilidade de dilatar os prazos para alguns países (Grécia, Portugal, Espanha, Itália, França etc.) caso provassem necessidade em estender o monopólio. Em 2004, com a entrada de dez novos membros na União Europeia e a conseqüente necessidade de adaptarem suas legislações – incluindo a postal –, estabeleceu-se que, até 2006, poderiam usufruir do monopólio dos objetos postais com até 350 gramas ou três vezes a tarifa básica.

A *Segunda Diretiva* também estabeleceu um “passo decisivo” para análise e revisão dos processos de liberalização e redução/eliminação dos monopólios, bem como uma análise da qualidade dos serviços prestados. Essa revisão foi marcada para 2006, e o prazo para abertura total dos mercados estabelecido para 2009. Todavia,

em decorrência da impossibilidade de cumprimento dos prazos, a abertura total foi remarcada pelo Parlamento Europeu para ocorrer até 2011 e, para os países membros que ingressaram tardiamente na comunidade, foi estendido o prazo até o final de 2013 para se adequarem às *Diretivas* (caso, principalmente, dos países do Leste Europeu).

Para evitar distorções nos mercados, os Estados membros que tivessem liberalizado seu mercado poderiam recusar as empresas dos países que ainda operassem sob monopólio em seus territórios.

Para os serviços universais, estabeleceu-se o direito a todos os cidadãos da comunidade à distribuição domiciliária pelo menos uma vez por semana e recolhimento de objetos postais cinco dias por semana (Parlamento Europeu, 2008). Tendo por base essas diretrizes, portanto, o mercado postal da União Europeia foi liberalizado em 2011, tendo alguns países da Europa do Leste conseguido estender esse prazo para o final de 2013.

Verifica-se, a partir do caso específico da União Europeia, que a lógica da integração regional contribuiu com a liberalização postal, mas apenas acelerando o processo, já que foram as diretrizes vinculadas ao ideário neoliberal que orientaram as ações governamentais. Dessa maneira, a “onda de liberalização” postal que se abateu sobre a Europa resulta não somente da integração regional, mas também de escolhas políticas vinculadas à ideologia neoliberal.

Reestruturação de modelos empresariais e corporatização em sistemas postais: análise de casos

A liberalização gradual dos mercados postais na União Europeia concatena-se aos processos de privatização. Nesse sentido, a regulação do setor foi pensada e formatada para propiciar a entrada e permanência de operadores privados no mercado. Contudo, as opções de cada país mostram que o processo se diferencia conforme as opções dos dirigentes políticos. Nessa direção, verifica-se em relatório da Comissão Europeia que alguns países do bloco optaram por trilhar uma estratégia própria (Brandt, 2007).

Nesse sentido, os 350 anos do correio sueco como órgão da administração pública findaram-se em 1994, quando foi transformado em sociedade anônima e renomeado Posten AB. O objetivo foi retirar todo e qualquer auxílio estatal à empresa, que deveria competir abertamente no mercado. Em 2002 o banco postal foi separado da empresa postal, passando a ser uma empresa à parte.

Na Holanda, em 1989, o correio foi transformado em empresa pública – a KPN – e, em 1994, em sociedade anônima. Em 1996, a KPN adquiriu a empresa australiana TNT. Em 1998, houve a divisão entre correios e telecomunicações – a PTT correios e a KPN Telecom. Em 2002, por ambições internacionais, tornam-se subsidiárias da TNT Post Group (TPG). Em 2006, a companhia passa a ser TNT Post, que se subdivide em 2011, novamente, em duas: PostNL (correios) e TNT Express (Abvakabo, 2011).

Os serviços postais na Áustria, que até o início da integração do mercado postal europeu eram monopolizados pelo Estado, passaram, a partir de 1988, a ser alvo de propostas de liberalização. Antes disso, no entanto, houve um processo de corporatização do correio estatal, que deixou de ser um departamento da administração direta, a Administração Postal e Telegráfica, para ser transformado em empresa pública: Post und Telekom AG (PTA).

Em 1999 houve a separação dos serviços postais do setor de telecomunicações, o que originou duas empresas distintas. Até 2006, a Post AG ainda era do Estado austríaco, mesmo com a abertura do capital da empresa. Naquele ano, no entanto, o governo austríaco vendeu na bolsa de valores 49% das ações, permanecendo com 51% restantes e, por conseguinte, com o controle acionário. A partir de então, a empresa foi fracionada em três, cada qual com atuação em setores distintos de atividade: cartas, encomendas e logística e rede de atendimento (agências, serviços financeiros e comercialização).

Dessa maneira, os serviços postais na Áustria passaram por uma transformação: de um mercado sem competição, transformou-se em um mercado múltiplo e com uma pequena área reservada até 2007, quando 75% do mercado foram abertos à competição. Com isso, o operador estatal – Post AG – possuía 98% do mercado. Contudo, empresas transnacionais como a United Parcel Service (UPS), TNT, Deutscher Paket Dienst (DPD) e Federal Express (Fedex) estão ativas no mercado de encomendas e serviços expressos. Com isso, apesar de a Post AG liderar o setor postal, empresas transnacionais privadas já atuavam visivelmente no mercado austríaco (Brandt, 2007).

O processo de liberalização na Alemanha começou na década de 1980 e já em 1984 as autoridades alemãs abriram o mercado à competição em alguns segmentos. De acordo com Torsten Brandt (2007), em 1989 o Federal Service Postal (Deutsche Bundespost) foi dividido em três companhias estatais: serviços postais (Postdienst), serviços financeiros (Postbank) e serviços de telecomunicações (Telekom). As três companhias tornaram-se legalmente empresas públicas da administração federal e independentes para decisões cotidianas, mas diretamente controladas pelo ministro dos Correios e Telecomunicações.

Desde 1994 foram empreendidos esforços para privatizar essas empresas e, a partir de 1995, foram transformadas em sociedades de economia mista. Em um primeiro momento, o governo alemão ficou com todas as ações. Com essas mudanças, o serviço postal foi batizado de Deutsche Post AG (DPAG), que, desde 1998, vinha comprando outras empresas.

O passo decisivo rumo à liberalização postal na Alemanha, contudo, resultou da *Primeira Diretiva Postal* – acompanhando os passos da União Europeia. Em 1998 o país iniciou a formulação da abertura gradual do mercado em conjunto com as diretrizes europeias. Assim, estabeleceu a abertura gradual do mercado até 2007, quando a Alemanha abriu totalmente o mercado.

Antes disso, a partir de 2000, iniciou o processo de corporatização da DPAG – a empresa estatal – com a oferta pública de ações. Nesse ínterim, a empresa foi renomeada para Deutsche Post World Net (DPWN) – empresa *holding*, com a DPAG como única acionista.

Em 2005, no entanto, investidores privados tornaram-se sócios majoritários da Deutsche Post World Net, comercialmente denominada de Deutsche Post DHL, transnacional líder do mercado global de logística e encomendas expressas. No mercado alemão, somente empresas postais com predominância de capital privado estão presentes. Em 2006, sete empresas dominavam o mercado, formando um oligopólio. De forma direta, portanto, a liberalização postal na Alemanha foi conduzida concomitantemente a uma privatização do correio público (Brandt, 2007).

Na Bélgica, até o início da liberalização postal europeia, também havia poucos competidores no mercado nacional. A abertura comercial do setor naquele país seguiu o cronograma proposto pela União Europeia. Até então, o De Post possuía o monopólio postal e havia sido organizado como empresa pública já em 1991. Desde 2005, no entanto, a participação de acionistas foi autorizada com duas restrições: a participação do Estado belga deveria ser sempre superior a 50% das ações e estas garantiriam o direito a mais de 75% dos votos em todas as subsidiárias da empresa.

Apesar disso, desde que a abertura do mercado se iniciou, o número de empresas privadas tem aumentado na Bélgica. Empresas subsidiárias da Deutsche Post World Net e TPG Post estão em nichos específicos, sobretudo em segmentos transnacionais de revistas e jornais, de acordo com Torsten Brandt (2007). Há, no entanto, maior competição nos segmentos de encomendas e serviços expressos. Cinco empresas controlam 72% do mercado, sendo o restante compartilhado por empresas menores. As cinco maiores empresas são as transnacionais DHL, Fedex, TNT e UPS, além da belga Belgium Railway-Subsidiary ABX. Além dessas maiores, há um enorme

número de empresas menores. Ao todo, quase mil empresas atuam no mercado postal belga, segundo a Comissão Europeia (Brandt, 2007).

No Reino Unido, a principal mudança organizacional, desde 1990, envolveu a transformação das companhias postais em sociedades anônimas já em 2001, sendo o conglomerado denominado, a partir de 2002, de Royal Mail Group. São três operadores postais públicos: Royal Mail (cartas e pequenas encomendas), Parcelforce (encomendas maiores) e Post Office Counters (Agências de Correios), subsidiárias da estatal Royal Mail Holdings.

Apesar da opção por liberalizar vagarosamente o mercado postal, a partir de 2006 o Reino Unido abriu completamente o setor à competição. A despeito da predominância dos correios estatais, havia muitas pequenas empresas que prestavam serviços locais, embora empresas maiores como TNT e DHL também estivessem com boa fatia do mercado de encomendas expressas. As agências de atendimento eram, em sua maioria, franqueadas e, portanto, privadas. Eram mais de 16 mil agências onde se realizavam os mais diversos tipos de serviços. No caso do Reino Unido, a abertura comercial não levou à privatização do operador estatal, mas conduziu ao aumento do número de empresas que competem no mercado de cartas.

Os serviços postais, mesmo depois do início do processo de liberalização no âmbito da comunidade europeia eram prestados, até meados de 2007, predominantemente por correios públicos. A maior participação do operador público pode ser encontrada na Polônia, com 99% do mercado, enquanto a menor participação do operador público está na Suécia, com 93% do mercado compartilhado e onde a liberalização total do mercado ocorreu em 1992. Consta-se, como aponta Torsten Brandt (2007), que a Alemanha foi o único país a transferir totalmente aos empresários o setor postal.

Esses casos mostram, assim, que o primeiro passo rumo às privatizações no continente europeu foi a constituição de empresas postais autônomas vinculadas aos Estados e que seguem a lógica público-privada. Ou seja, são criadas empresas públicas com autonomia gerencial, apesar de não estarem sob uma racionalidade concatenada à livre competição e gozarem de benefícios fiscais e reserva de mercado. O segundo passo é a adoção de formas jurídicas privadas associadas à abertura de capital das empresas e a consequente transformação dos operadores públicos em sociedades anônimas. O terceiro e último passo, nesse processo, é a privatização das empresas públicas de economia mista (Anderloni & Pilley, 2002).

O processo gradual de corporatização tem reformulado os modelos empresariais. De maneira geral, ainda segundo Luisa Anderloni e Roberto Pilley (2002: 18), os modelos organizacionais utilizados nas reestruturações organizacionais podem dividir

QUADRO 2
REESTRUTURAÇÃO DOS MODELOS EMPRESARIAIS
E CORPORATIZAÇÃO EM PAÍSES SELECIONADOS

País	Ano*	Sentido da reestruturação organizacional e corporatização
Japão	2003	Empresa estatal → privatização → divisão em quatro empresas de uma holding.
Nova Zelândia	1987	Divisão da New Zealand Post & Telecommunications em três empresas: Correios da Nova Zelândia, Banco Postal e Telecom, sendo as duas últimas posteriormente privatizadas.
Suécia	1994	Transformado em sociedade anônima. Em 2002, a Posten AB separou-se do Banco Postal.
Holanda	1989	Empresa pública (1989) → sociedade de economia mista (1994) → separação dos correios e telecomunicações (1998) → torna-se subsidiária de multinacional (2002).
Alemanha	1989	Dividido em três empresas públicas: correios, telecomunicações e banco postal → sociedades de economia mista (1995) → início da privatização em 2000, por meio de oferta de ações, tornando-se DPWN/DHL → em 2005, acionistas privados tornam-se majoritários da empresa líder do mercado global de logística e encomendas expressas.
Chile	1981	Foi transformado em empresa pública estatal. Apesar de haver reserva de mercado prevista na legislação, a prática concorrencial é de livre mercado.
Argentina	1972	Criação da empresa pública em 1972 → transformação em Encotesa em 1992 → privatização em 1997 → reestatização em 2003, mantendo estrutura de sociedade anônima com controle estatal.
Costa Rica	1998	Transformado em sociedade anônima em 1998. Permanece sob controle estatal

* Ano em que deixou de ser departamento de Estado.

Fonte: Elaboração própria – Dados da União Postal Universal.

o correio estatal em diversas companhias, formando *holdings*, por exemplo, ou com atuação em segmentos específicos do mercado.

Assim, há um processo concomitante de transformação dos operadores estatais de correios em empresas públicas e, em seguida, a cisão delas em outras empresas ou integrantes de *holdings* que frequentemente incorporam serviços bancários, seguradoras e telecomunicações.

Da mesma forma, isso também vem ocorrendo fora da União Europeia, como é o caso do Japão. Em 2003, os serviços postais japoneses passaram a ser prestados por uma empresa estatal e pouco depois ela foi privatizada, sendo dividida em quatro empresas que passaram a integrar uma *holding*.

O mesmo ocorreu anteriormente na Nova Zelândia, quando, em 1987, a New Zealand Post & Telecommunications foi transformada em empresa pública, sendo dividida, em 1993, em três empresas: Correios da Nova Zelândia, Banco Postal e

Telecom, sendo as duas últimas privatizadas; já a liberalização postal ocorreu em 1998, com a quebra do monopólio (Brandt, 2007; Anderloni & Pilley, 2002).

Na América Latina, um dos casos mais emblemáticos é o da Argentina. Em 1972 foi criada a Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (Encotel), responsável pelos serviços postais daquele país. Em 1992, como parte dos processos de modernização do setor, foi transformada na Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A. (Encotesa), que atuou até 1997 como empresa pública, quando foi privatizada como parte das políticas de ajuste estruturais de matiz neoliberal por que passava o país. Em 2003, contudo, como parte da diminuição da influência do receituário neoliberal e da crise que permanecia no setor postal, a empresa foi reestatizada e denominada de Sociedad Correo Oficial de la República Argentina S.A. (Corasa). Importante destacar que a Corasa se manteve como empresa de sociedade anônima, não sendo alterado, mesmo com a reestatização, o processo de corporatização.

No Brasil, a criação da ECT como empresa pública em 1969 para atuar no setor postal foi algo pioneiro no que concerne aos processos de corporatização. Durante a década de 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso apresentou o projeto da Nova Lei Postal, visando criar o Sistema Nacional de Correios. Com isso, haveria a liberalização gradativamente do mercado postal, a atuação de empresas privadas no setor, a criação de uma agência reguladora e o aprofundamento da corporatização do operador público com a criação da Correios do Brasil S.A. Com o malogro da proposta, a estatal brasileira, contudo, passou a ser regida também pela Lei das Sociedades Anônimas no governo Dilma Rousseff, embora com capital integralmente da União, o que aprofundou o processo de corporatização da ECT (Teixeira, 2013).

O serviço postal na Costa Rica, por sua vez, que funcionou até 1998 organizado como departamento de Estado, foi transformado em corporação em 1998, passando a se chamar Correos de Costa Rica S.A. Desde então, o operador estatal do país funciona regido pelo direito privado, permanecendo, contudo, como propriedade estatal e atuando em um mercado aberto à competição. O operador estatal, contudo, tem buscado monopolizar fatias do mercado postal como forma de assegurar sua sustentação financeira.

Ao contrário do que é propalado pelas agências multilaterais, as mudanças têm provocado processos graduais de concentração de mercado, isto é, há uma tendência à formação de oligopólios no mercado postal, sobretudo entre grupos postais transnacionais como DHL e Fedex. A formação de oligopólios, em tese, deveria ser evitada pela regulação independente por meio de agências autônomas. No entanto, a concentração de mercado pelas grandes empresas de *courier* tem prevalecido nos países onde as mudanças estão ocorrendo.

Transformações na esfera do trabalho: reestruturação operacional e redução dos postos de trabalho

As transformações nos sistemas postais têm atingido os processos de trabalho e o volume de empregos no setor.

O impacto das transformações sobre o trabalho e o emprego no setor postal tem seguido também certa lógica processual: antes da liberalização propriamente dita, iniciam-se processos de reestruturação operacional, automatização e mecanização de atividades, que podem ser concomitantes ou posteriores aos processos de corporatização. Com a corporatização, os contratos de trabalho deixam de ser regidos pelo estatuto do funcionalismo público e passam a ser regidos pelo direito privado. Isso proporciona flexibilidade administrativa para o corte dos postos de trabalho eliminados nos processos de reestruturação e automatização.

Nesse sentido, a automatização de processos de trabalho, reestruturação de serviços operacionais e de distribuição, redução de rotas de distribuição e diminuição do número de agências próprias do operador estatal, dentre outras medidas, são estratégias adotadas pelas empresas postais que têm impactado a qualidade e quantidade dos empregos no setor, como os estudos de caso encomendados e apresentados pela Uni Global Union (2009), federação sindical, evidenciam.

Conforme as reestruturações avançam, mudanças têm sido introduzidas nos processos de atendimento, encaminhamento, triagem e distribuição postal. A triagem dos objetos postais, etapa intermediária entre a captação e a distribuição dos objetos postais, tem sido um dos principais alvos de automatização. Os operadores postais na União Europeia têm buscado introduzir processos automatizados de triagem como meio de redução dos custos com mão de obra e como forma de incrementar a produtividade (Teixeira, 2013). A redução dos custos com a força de trabalho é mesmo considerada como o principal motivo para investimentos na automação. Além disso, possíveis ganhos de qualidade e celeridade ao processo são citados como motivos para investimentos nessas tecnologias, de acordo com a Comissão Europeia (PLS Ramboll, 2002).

Assim, a busca pela flexibilidade, pela redução de custos nas operações e pelo aumento da produtividade têm levado os operadores postais, sobretudo na União Europeia, a reestruturações nas rotinas operacionais (Anderloni & Pilley, 2002).

O caso sueco é significativo dos rumos das transformações nos centros de distribuição. De acordo com Anette Erlandsson (2002), a liberalização do mercado e a

reestruturação do sistema postal na Suécia conduziram à reestruturação dos processos operacionais do agente público. A reestruturação foi realizada por meio de um programa implantado em 2000 e denominado *Best method*. O objetivo central do programa foi otimizar o processo de trabalho por meio da introdução de métodos de trabalho baseados na flexibilidade organizacional e no tempo para execução das atividades de trabalho. O programa teve como principais resultados a padronização dos procedimentos e a formalização do tempo de entrega. Houve, segundo a autora, a racionalização dos procedimentos de trabalho, o que resultou em uma intensificação do trabalho pelo maior volume de objetos postais direcionados às unidades operacionais e a redução da participação dos trabalhadores na concepção de suas atividades de trabalho.

Os cortes drásticos de postos de trabalho no setor têm atingido todas as etapas dos processos de trabalho, notadamente no atendimento em agências, na triagem em unidades intermediárias e na distribuição postal.

Nesse sentido, verifica-se que na União Europeia, onde trabalhavam 1,94 milhão de pessoas no setor postal, em 2006, tem havido uma enorme mudança nos padrões de trabalho, sobretudo com a redução do número de empregos, segundo relatório da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e Trabalho (Eurofound, 2007).

Nessa direção, é possível observar que, na Alemanha, entre 1990 e 2001, o volume de negócios aumentou em 350%, enquanto um corte em massa de postos de trabalho era realizado no setor. Durante esse período, de acordo com a Comissão Europeia (Brandt, 2007), a redução foi de 160 mil posições de trabalho. Se for considerado apenas o intervalo entre 1999 e 2006, a redução de empregos em tempo integral foi de mais de 21 mil, ao tempo em que a redução dos postos com jornada parcial foi de 12 mil (Uni Global Union, 2009). Houve, assim, uma redução drástica do volume de empregos no setor postal naquele país: em torno de 30%, segundo Elbert Dijkgraaf e Frans van der Zee (2009).

5. Os dados de outros países corroboram a tendência mundial de redução de postos de trabalho no setor, segundo o relatório da Eurofound (2007), que ainda afirma que houve o corte de empregos em torno de 30% na Noruega, na Itália e em Malta.

Na Áustria, a redução de empregos em tempo integral no Post AG também foi considerável. Se em 2001 esses trabalhadores eram mais de 30 mil, em 2005 eram pouco mais de 25 mil, segundo a Comissão Europeia (Brandt, 2007). Conforme a Eurofound (2007), os cortes de empregos na Áustria foram de cerca de 22%⁵.

Na Holanda, a PostNL, por exemplo, reduziu seus funcionários com jornada integral de 25 mil em 2005 para 16 mil em 2010 e, ao mesmo tempo, ampliou o efetivo com jornada parcial de seis mil para 13 mil entregadores (Abvakabo, 2011).

Dessa forma, como argumentam Elbert Dijkgraaf e Frans van der Zee (2009), os cortes nos postos de trabalho no setor postal internacional, invariavelmente, têm sido ampliados.

Na Argentina, de cerca de 40 mil trabalhadores que trabalhavam na triagem de objetos postais em 1997, restaram cerca de 32 mil, isso com considerável aumento do volume de tráfego postal. Com a reestatização, contudo, os postos de trabalho no setor postal voltaram a crescer (Uni Global Union, 2009).

O corte de empregos, conforme expõe o relatório da Comissão Europeia sobre o setor postal (Brandt, 2007), envolve a flexibilização dos contratos trabalhistas para os trabalhadores que permanecem no setor, aumentando consideravelmente o número de contratos parciais e atípicos, com trabalhadores ganhando por hora. E isso impacta diretamente a capacidade de organização dos trabalhadores e a capacidade de negociação dos sindicatos. Para a Uni Global Union, esses processos desencadeiam

[...] uma diminuição crescente do poder sindical, uma fragmentação das estruturas de negociação e, por conseguinte, do emprego e das condições salariais dos antigos operadores postais estatais. [...] Em vários setores e países, os novos operadores postais não estão incluídos nos acordos coletivos, sendo beneficiados por normas de empregos inferiores [salários mais baixos e jornadas de trabalho maiores ou mais flexíveis] (Piquet apud Uni Global Union, 2009: 15, tradução nossa).

Diante desses aspectos, verifica-se que as transformações nos sistemas postais tiveram um impacto direto sobre o trabalho e o volume de empregos no setor. As reestruturações e automatizações têm degradado as condições de trabalho e, juntamente com a corporatização e privatização dos operadores estatais, atuado na redução de postos de trabalho. A precarização do trabalho é a outra face do processo, com mudanças nos contratos de trabalho restantes por meio da ampliação de formas atípicas de contratação (trabalho em tempo parcial, pagamento por jornada etc.), o que tem enfraquecido o poder sindical de negociação e reverberado na degradação do trabalho no setor.

Considerações finais

O mapeamento das transformações no setor postal internacional revela um cenário de mudanças radicais. Os fatores que têm motivado tais transformações são múltiplos, mas destacam-se os seguintes:

1. a emergência de grupos privados no setor de transportes e comunicações;

2. o *lobby* de grupos de operadores postais privados (*courier*), que pressionam para que os segmentos monopolizados sejam reduzidos ao máximo;
3. as orientações de agências e instituições como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, que exigiam programas de “ajustes estruturais” dos países para maior espaço ao capital privado e menor intervenção estatal, isto é, a implementação da lógica neoliberal; e
4. os mecanismos de integração dos mercados regionais na União Europeia.

As transformações, em um primeiro momento, transferem de uma lógica pública para a privada os sistemas de correios, quase sempre assumindo a forma de empresas públicas. Isso tem sido um dos primeiros passos no processo gradual de privatização, pois possibilita a introdução de novas formas de administração concomitantemente à preparação da abertura de mercado e possível privatização do correio estatal. Trata-se, em suma, de um processo de corporatização que precede processos de privatização.

O que se observa, portanto, é um *continuum* entre a proposta das agências multilaterais para “modernizar” o setor postal mundial e as mudanças efetivas, sobretudo em relação aos processos de liberalização *pari passu* às reformas organizacionais dos correios tradicionais (estatais). Esses processos, de maneira geral, têm resultado em privatizações ou, pelo menos, na venda de ações das empresas postais.

Assim, pode-se concluir que a liberalização postal se associa às privatizações e à abertura do capital das empresas estatais sob a justificativa da modernização gerencial.

A criação de agências reguladoras – recomendação de organismos multilaterais como Banco Mundial e OCDE – tem sido realizada para organizar e estabelecer as condições de operação em mercados postais abertos. Caberia às agências reguladoras garantir uniformidade e igualdade no tratamento às empresas no mercado competitivo e na prestação de serviços universais obrigatórios. A regulação do mercado postal aberto teve como premissa, em linhas gerais, a competitividade entre operadores, a qualidade dos serviços prestados, os valores das tarifas e as normas trabalhistas.

A regulação postal no contexto da União Europeia tem sido realizada por meio de diferentes instrumentos, dentre os quais o próprio poder público, mediante regras, normas e padrões para prestação dos serviços por contratos e por agências

reguladoras autônomas. Ao aprovar *Directivas* para liberalização do setor, ficou garantida a autonomia para cada Estado-membro decidir entre agências reguladoras ou pelos próprios ministérios estatais.

A regulação do mercado postal tem sido realizada de diferentes maneiras no contexto europeu, com variados desempenhos dos órgãos reguladores. No entanto, a regulação estatal tem sido mais eficiente do que as agências autônomas, porque a capacidade de atuação destas é limitada. De forma paradoxal, apenas no mercado postal da Alemanha – que foi um dos primeiros a liberalizar o mercado –, as condições de trabalho são elementos examinados pelas agências reguladoras ao concederem ou renovarem o licenciamento das empresas postais.

Contudo, observa-se nos países que implementaram as reformas na direção da liberalização e das privatizações uma crescente concentração de mercado, com a formação de oligopólios por grandes transnacionais, evidenciando que as agências reguladoras, quando adotadas, não asseguram, *per si*, barreiras à concentração de mercado.

No que concerne à esfera do trabalho, verificam-se crescentes reestruturações dos processos operacionais relacionados ao atendimento em agências e na automatização dos processos de triagem nos centros de triagem e distribuição domiciliária. São processos focados em crescentes racionalizações e incorporações tecnológicas.

A distribuição domiciliária, por sua vez, tem sido impactada pela crescente e radical redução dos postos de trabalho. A mudança nos regimes de contratação – de regime dos funcionários estatais para contratos regidos pelo direito privado – está associada à redução salarial.

Dessa forma, a tendência do trabalho nos países que privatizaram seus sistemas postais tem sido a degradação das condições de trabalho e a precarização dos vínculos trabalhistas, com uma redução maciça de postos de trabalho no setor.

Abstract: The aim of this article is to analyze the trends of the postal system on the international scene with a focus on market regulation mechanisms and the restructuring of the organizational models of public operators towards corporatization and privatization, showing the impact on the sphere of work. The article was developed through a documentary and bibliographic research and secondary data of the Universal Postal Union. For this, were compiled and analyzed reports produced by multilateral organizations and regional blocks. Among the main findings, there is the liberalization of postal markets as the predominant tendency associated with gradual processes of market concentration and consequent formation of oligopolies, mainly by transnational groups. The postal liberalization has been accompanied by organizational restructuring and privatization

of state-owned operators proceedings under the justification of administrative modernization. Furthermore, there are increasing operational restructuring and concomitant job precariousness and increase reduction of jobs in the sector.

Keywords: postal systems, postal liberalization, regulation, organizational restructuring, employment reduction.

Referências

ABVAKABO. We underestimated the consequences of postal liberalisation. *Uni Global Union. Read News*, 07 Maio 2011. Disponível em: <<http://www.uniglobalunion.org/news/abvakabo-we-underestimated-consequences-postal-liberalisation>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

ANDERLONI, Luisa; PILLEY, Odile. Changing context for postal systems in Europe. In: RUOZI, Roberto; ANDERLONI, Luisa (Orgs.). *Modernisation and privatisation of postal systems in Europe*. Berlin; Heidelberg: Springer, 2002.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, p. 9-23. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal: Collor, FHC, Lula*. Campinas: Autores Associados, 2004.

———. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

BRANDT, Torsten. Liberalisation, privatisation and regulation of postal services in Europe. *Piquet discussion paper*. Düsseldorf: European Commission, 2007. Disponível em: <http://www.boeckler.de/pdf/wsi_pj_piq_post_europe.pdf>. Acesso em: 15 Jan. 2016.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CREW, Michael; KLEINDORF, Paul (Orgs.). *Regulatory and economic challenges in the postal and delivery sector*. New York: Springer Science, 2005.

DIJKGRAAF, Elbert; ZEE, Frans van der (Orgs.). *Investing in the future of jobs and skills: post and telecommunications*. Bruxelles: European Commission, 2009.

ERLANDSSON, Anette. A top-down rationalisation in mail delivery-short-term outcomes. *Work Intensity Conference*. Paris 21-22 Nov. 2002.

EUROFOUND. European Foundation for the improvement of living and working conditions, industrial relations in the postal sector. Dublin: Eurofound, 2007. Disponível em: <http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/eiro/tn0704018s/tn0704018s.pdf>. Acesso em: 16 Jan. 2016.

HARVEY, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal, 2007.

HORST, Mark van der. Postal liberalisation in the EU: a small step in weights, a giant leap for the market. In: CREW, Michael; KLEINDORF, Paul (Orgs.). *Regulatory and economic challenges in the postal and delivery sector*. New York: Springer Science, 2005.

LEAVEY, Thomas E. Introductory statement. In: RANGANATHAN, Kumar; DEY, Rohini. *Redirecting mail: postal sector reform*. Washington DC, 1996. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/06/693346/redirecting-mail-postal-sector-reform>>. Acesso em: 24 Jan. 2016.

MATAIS, Andreza. Correios têm prejuízo superior a R\$ 800 milhões com remessa de cartas. *O Estado de S. Paulo*, Economia B10. 18 Jan. 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Promoting competition in postal services. policy roundtable*. Paris: OCDE, 1999. Disponível em: <<http://www.oecd.org/regreform/sectors/1920548.pdf>>. Acesso em: 15 Jan. 2016.

PARLAMENTO EUROPEU. Comunicado de Imprensa: Abertura dos serviços postais à concorrência em 2011, 31 Jan. 2008. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080130IPR20129+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 26 Set. 2011.

POSTAL Services. *The EU single market*. 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/internal_market/post/index_en.htm>. Acesso em: 29 Ago. 2013.

PLS RAMBOLL. *Employment trends in the EU postal sector: final report*. Bruxelles: European Commission, 2002. Disponível em: <http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2002-employment-report_en.pdf>. Acesso em: 16 Jan. 2016.

RANGANATHAN, Kumar; DEY, Rohini. *Redirecting mail: postal sector reform*. Washington (DC), 1996. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/06/693346/redirecting-mail-postal-sector-reform>>. Acesso em: 15 Jan. 2016.

UNI GLOBAL UNION. *Post & Logistic. What has postal liberalization delivered?* Nyon (Suíça): Uni Global Union, 2009. Disponível em: <<http://www.africaefuture.org/files/ssanipost/UNI%20P&L%20Research%20on%20Liberalisation.pdf>>. Acesso em: 15 Jan. 2016.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes. *Os correios em transformação: reestruturação, organização do trabalho e políticas de gestão do trabalho (1994-2011)*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

Personalidade e protesto político na América Latina: bases psicossociais da contestação

Recebido: 26.03.14

Aprovado: 03.06.15

Ednaldo Aparecido Ribeiro
& Julian Borba*

* Ednaldo Aparecido Ribeiro, professor adjunto da Universidade Estadual de Maringá e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. <ednaldoribeiro@icloud.com>. Julian Borba, professor associado do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina. <borbajulian@yahoo.com.br>.

Resumo: Investigações recentes têm identificado cenário ambíguo de redução no envolvimento dos cidadãos em modalidades tradicionais e elevações consideráveis em formas contestatórias de mobilização. As interpretações acerca das consequências desse fenômeno são diversas, algumas apontando para os perigos da desmobilização tradicional e da apatia; outras enxergando na contestação impulso para o aprofundamento democrático. Quanto às possíveis causas, podemos encontrar clara divisão em duas perspectivas dominantes: de um lado, há pesquisadores que enfatizam fatores de ordem estrutural ou macro, tais como o nível de desenvolvimento econômico nacional e o grau de abertura do sistema político; de outro, encontramos autores que apontam para a relevância de atributos individuais, como sentimentos, atitudes e valores. Nessa segunda perspectiva analítica, todavia, um aspecto relevante continua pouco explorado: a personalidade individual. Os recentes avanços nos estudos em psicologia social sobre esse tema têm revelado que os indivíduos se distinguem em termos de traços psicológicos marcantes que se refletem em comportamentos mais inovadores ou conservadores, extrovertidos ou tímidos, responsáveis ou inconsequentes, dentre outros. Apesar da plausível relação entre esses tipos de personalidades e padrões de comportamentos políticos, poucos são os estudos que até o presente momento focalizam esse condicionante do engajamento dos cidadãos em diferentes formas de ativismo político. O presente trabalho apresenta resultados de pesquisa que procurou testar no plano empírico algumas hipóteses acerca desse relacionamento, focalizando especificamente o protesto político entre o público latino-americano. A base empírica para os testes é composta pelos dados produzidos pelo Latin American Public Project (Lapop), em sua onda de 2010, para um conjunto de 17 países. Com base em modelos estatísticos multivariados, foi possível identificar que alguns dos componentes da personalidade estão associados de maneira consistente ao ativismo contestatório na região analisada.

Palavras-chaves: participação política, protesto político, personalidade, psicologia política, América Latina.

Introdução

A té a primeira metade do século passado, os estudos sobre comportamento político limitavam a sua atenção ao que podemos chamar de modalidades de participação eleitorais, com destaque para o comparecimento eleitoral e o envolvimento com os partidos políticos. Esse cenário só começa a se alterar em 1960, com a eclosão dos “novos movimentos sociais” e a expansão dessas formas de mobilização que Norris (2007: 639) denomina de participação *cause-oriented*, fortemente ligadas às atividades de contestação.

Como não poderia ser diferente, a crescente relevância desse tipo de comportamento tem inspirado a formulação de teorias e de hipóteses sobre os fatores que favoreceriam a sua ocorrência. De uma forma geral, tais abordagens se dividem em dois grupos: (1) teorias de nível macro, que enfatizam variáveis estruturais nacionais; e (2) teorias de nível micro, que privilegiam variáveis e atributos individuais.

A relação entre esses dois níveis de condicionantes tem sido recentemente pesquisada (Dalton, Sickle & Weldon, 2009) e os primeiros resultados apontam para a necessidade de integração entre dimensões macrossociológicas, como o desenvolvimento econômico e político do contexto em que a ação política ocorre (Tarrow, 1998; Dalton & Rohrschneider, 2002), e atributos de natureza individual, como recursos materiais, intelectuais e sociais (Milbrath, 1965).

Nosso foco, neste artigo, todavia, estará centrado sobre um dos fatores individuais que tem sido pouco analisado pelos pesquisadores da participação: a *personalidade*.

Como a participação resulta das interações entre os indivíduos e os aspectos do ambiente social e político, alguns pesquisadores têm defendido que diferenças psicológicas fundamentais devem ser consideradas na explicação do comportamento político participativo. Como as pessoas reconhecidamente apresentam diferentes constituições psicológicas, em alguma medida essas peculiaridades podem influenciar seus padrões de atuação política.

Apesar da plausibilidade desse argumento, são poucos os pesquisadores que têm se dedicado a estabelecer essa interface entre ciência política e psicologia através de investigações que empiricamente procurem identificar as relações entre os traços de personalidade e as distintas formas de engajamento político nas democracias contemporâneas. Algumas iniciativas devem ser destacadas por seu pioneirismo na área, como de Paul Mussen e Anne Wyszynski (1952), que ainda na década de 1950 constaram que indivíduos menos participativos tinham tendência à passividade, rigidez de pensamento e submissão à autoridade e a de Paul Sniderman (1975), que publicou nos anos 1970 o livro *Personality and democratic politics*, mostrando que a participação estava associada à autoestima elevada.

Para Mondak *et alii* (2010), a escassez de pesquisas sobre essa dimensão do fenômeno participativo durante muito tempo foi explicada pela falta de consenso sobre uma taxonomia da personalidade e também pela inexistência de bases de dados confiáveis que combinassem indicadores dos componentes psicológicos fundamentais e também sobre participação – condição fundamental para a condução de testes sobre essa suposta relação. Na última década, entretanto, esses obstáculos começaram a ruir com o desenvolvimento de modelos capazes de captar essas estruturas psicológicas de forma

suficientemente parcimoniosa para serem inseridas em questionários convencionais. Como consequência desses avanços teóricos e metodológicos, novos estudos sobre o tema têm sido publicados nos últimos anos (Denny & Doyle, 2008; Mondak & Halperin, 2008; Vecchione & Caprara, 2009; Mondak, 2010; Mondak *et alii*, 2010).

A maior parte desses trabalhos concentra sua atenção sobre o comparecimento eleitoral e outras formas de ativismo relacionadas às instituições representativas, como a filiação partidária, o trabalho em campanhas e o contato com representantes eleitos (Denny & Doyle, 2008; Gerber *et alii*, 2010; Blais & Labbé St.-Vincent, 2011). Poucas são as pesquisas, como as de Jeffery Mondak (2010), Mondak *et alii* (2011) e Aina Gallego e Daniel Oberski (2012), que têm abordado especificamente as modalidades contestatórias. Os dois primeiros trabalhos ainda limitam o seu olhar apenas ao envolvimento em manifestações gerais. O trabalho de Aina Gallego e Daniel Oberski (2012) apresenta análise detalhada sobre os efeitos diretos e indiretos dos traços de personalidade sobre o engajamento em distintas modalidades de protesto como abaixo-assinados, boicotes e ocupações.

É importante destacar que esses poucos estudos tomam como realidade empírica nações como os Estados Unidos, a Inglaterra e, no caso dessa última pesquisa mencionada, a Espanha. São, portanto, mais raros ainda os estudos conduzidos nos países que experimentaram processos recentes de democratização, como os que compõem a América Latina. As únicas exceções para a região são dois trabalhos de Mondak *et alii* publicados em 2010, mas que se limitam a apenas dois países, o Uruguai e a Venezuela.

O presente artigo pretende oferecer contribuição para esse profícuo debate ao tomar como objeto um contingente bem maior de países dessa região, concorrendo assim para a efetiva verificação desses efeitos em contextos socioeconômicos e institucionais bastante distintos dos verificados em nações desenvolvidas e com longo histórico democrático.

Antes, porém, de apresentar essas contribuições empíricas, em razão do caráter relativamente novo desse campo de investigação, nas três primeiras seções nos dedicamos a discutir alguns pontos fundamentais que orientam a condução dos trabalhos nessa interface entre psicologia e política. Na primeira delas, apresentamos o conceito de personalidade utilizado nessa pesquisa e discutimos as implicações teóricas e metodológicas dessa opção; na segunda seção, apresentamos o quadro atual das investigações sobre a influência dos traços de personalidade sobre as atitudes e comportamentos políticos em geral; para finalizar a parte de revisão, discutimos mais especificamente os avanços recentes no conhecimento sobre as relações entre ativismo contestatório e personalidade.

Na segunda parte do artigo, explicitamos inicialmente a natureza dos dados empregados na pesquisa e os procedimentos metodológicos utilizados e, na sequência, passamos à exposição e discussão dos resultados encontrados.

Personalidade: conceito, conteúdos e mensuração

O significado da personalidade como conceito e objeto de pesquisa tem sido alvo de polêmica há várias décadas entre os psicólogos, ao ponto de um importante pesquisador ter escrito, na década de 1970, que “*personality is like love: everyone agrees it exists, but disagrees on what it is*” (Cattell, 1973: 41). Décadas se passaram e a divergência continua existindo, ainda que importantes passos em direção a um consenso mínimo tenham sido dados, especialmente nos últimos 20 anos.

Como nossa intenção é investigar a relação entre personalidade e participação política, somos obrigados a nos posicionar nesse debate em prol de uma definição que possa ser viável quanto ao teste empírico de hipóteses próprias ao campo de pesquisas sobre o comportamento político, a partir dos dados normalmente utilizados na área. Assim como ocorre com outros objetos, pode-se definir personalidade de várias formas, com as mais variadas finalidades, mas poucas dessas definições são aplicáveis em termos metodológicos e técnicos por sociólogos e cientistas políticos em suas atividades de pesquisa cotidianas.

Na busca por uma definição operacionalizável, uma primeira aproximação conceitual associa a personalidade a uma estrutura interna – ou psicológica – multifacetada e durável (Mondak, 2010). Estão implícitas nessa aproximação o entendimento de que essa estrutura é fortemente influenciada por fatores biológicos, constituindo então algo intrínseco em cada um de nós desde o nascimento e que define, em boa medida, quem somos e molda nossos comportamentos. Já existe volume considerável de pesquisas identificando as bases genéticas das diferenças individuais de personalidade, como a de McCrae *et alii* (2001), a identificar que essa ordem de fatores explica mais de 50% da variação nessa estrutura interna. Yamagata *et alii* (2006), através de estudos com gêmeos na América do Norte, Europa e Ásia, verificou que essa influência se mantém constante entre as diferentes regiões geográficas, sustentando a hipótese de uma estrutura genética universal da estrutura de personalidade independente de processos de aprendizado ou de aculturação.

A natureza multifacetada da estrutura psicológica remete-nos ao conceito de fatores¹ de personalidade, que podem ser entendidos com as categorias básicas de diferenciação individual em funcionamento e que, em razão de sua natureza observável, normalmente são expressos pelos observadores em geral através de adjetivos

1. A personalidade envolve outros elementos além dos fatores como crenças e motivações, mas, em razão de sua difícil incorporação na pesquisa empírica do comportamento político, serão aqui desconsiderados.

(Winter, 2003). Quando nos referimos a fulano como introvertido, tímido ou sociável, estamos nos valendo de adjetivos para nos referirmos a padrões relativamente estáveis de comportamento que essa pessoa tende a exibir em situações específicas, ou seja, como observadores, identificamos e nomeamos os fatores (componentes ou traços) que constituem a personalidade do sujeito.

As pesquisas que se fundamentam na identificação dos fatores, entretanto, durante muito tempo correram o sério risco de criar um pesadelo semântico ao tentar catalogar todos os adjetivos empregados para representar características ou padrões de comportamentos que configuram as diferenças individuais que nos distinguem uns dos outros. Durante muitas décadas vigorou uma multiplicidade de escalas que contribuiu mais para o atraso do que para o avanço de uma agenda consistente de pesquisas. Essa situação só foi alterada quando, na década de 1990, começou a ganhar força uma nova geração de modelos holísticos para o estudo dos traços, merecendo destaque a *Five Factor Theory* (Goldberg, 1990) e a *Big Five Theory* (Costa e McCrae, 2003).

Neste trabalho, adotamos particularmente essa segunda teoria, sobre a qual propomos uma breve descrição. Para Paul Costa e Robert McCrae um modelo altamente compreensivo e hierarquizado para a descrição e compreensão da estrutura da personalidade poderia ser composto por apenas cinco grandes fatores: abertura à experiência, conscienciosidade, extroversão, sociabilidade e estabilidade emocional.

O desenvolvimento dessa perspectiva compreensiva e funcional pode ser visto como resultado de muitas décadas de esforços dedicados à identificação dos traços fundamentais que compõem essa estrutura interna. A partir do trabalho pioneiro de Gordon Allport e Henry Odbert (1936), que compilou aproximadamente 18 mil termos utilizados para a referência dos traços, pesquisadores como Raymond Cattell (1947) passaram a aplicar técnicas de redução de dimensionalidade (como a análise fatorial) com a intenção de produzir um conjunto menor de componentes básicos que pudessem sintetizar toda essa variedade de adjetivos. Como resultado de vários anos de testes, Raymond Cattell (1956) apresentou um modelo bastante promissor contendo 16 fatores, conhecido como 16 *Personality Factors* (16PF). Anos depois, Ernest Tupes e Raymond Christal (1961), ao reavaliarem a escala de Cattell, chegaram a uma estrutura contendo apenas cinco componentes.

Entre as décadas de 1960 e 1970, houve um período de forte ceticismo em relação a todas as abordagens baseadas na identificação desses traços e especialmente acerca da possibilidade de escalas tão reduzidas captarem a complexidade da personalidade humana (Mischel, 1968). Em 1980, uma nova geração de pesquisadores retomou o projeto e ao final dessa década Lewis Goldberg, Paul Costa e Robert McCrae

já coordenavam importantes programas de pesquisa tendo como base a estrutura de cinco grandes fatores (Mondak, 2010).

As duas décadas que se seguiram ao renascimento dessa agenda de investigação psicológica foi dedicada de modo quase exclusivo à validação de suas escalas e procedimentos. No que diz respeito à validação, os defensores dessa perspectiva procuraram responder principalmente à crítica sobre o uso de pontuações derivadas de autoavaliações dos pesquisados sobre suas próprias características. O risco de os instrumentos utilizados para levantamentos dos dados refletirem apenas autoilusões e o socialmente desejável era bastante grande e muito esforço foi dedicado à busca de controles para essas interferências (Mondak, 2010). Robert McCrae e Paul Costa (1989), por exemplo, desenvolveram um teste baseado na comparação entre as pontuações atribuídas pelos indivíduos a si mesmos em cada um dos componentes com as pontuações atribuídas por um observador e chegaram a expressivas correlações de ,56. Mais recentemente, Connolly *et alii* (2007), ao revisar a literatura acerca do tema, identificou correlações que vão de ,46 (na sociabilidade) à ,62 (na extroversão). Esses resultados indicam que a autoavaliação e a avaliação externa não resultam em pontuações idênticas entre os cinco traços, mas revela forte congruência entre elas, o que favorece a aceitação da metodologia baseada na autopercepção.

Atualmente, grande esforço tem sido despendido na verificação da validade dos instrumentos de coleta de dados e também da própria estrutura de cinco grandes fatores em contextos linguísticos e culturais distintos daqueles em que a perspectiva foi desenvolvida. Os resultados até agora produzidos revelam expressiva aplicabilidade da perspectiva em diferentes contextos (McCrae & Costa, 2006).

Passamos agora a uma breve descrição de cada um dos componentes que compõem o modelo, começando pela *abertura à experiência*. McCrae e Costa (2003) definem esse fator como uma multifacetada dimensão que inclui inteligência, percepção, sensibilidade estética e atração intrínseca para novas experiências². Esse grande fator é o que mais tensão exerce sobre os limites da linguagem, sendo impossível a sua redução a uma única palavra como é usual em abordagens léxicas como a *Five Factor* e a *Big Five*. Para se referir a alguém com baixa pontuação nessa dimensão, McCrae e Costa (2003) se valem de frases como “insensível em relação às artes e a beleza” e “entediado por discussões de ideias”.

Esse traço tem sido investigado de forma recorrente por pesquisadores preocupados com o mundo do trabalho, sendo associado principalmente a comportamentos criativos no exercício das atividades laborais, mas também à baixa lealdade para com as organizações (Moss *et alii*, 2007) e à facilidade de adaptação a atividades

2. Lewis Goldberg (1992) utiliza o termo “intellect” para se referir a uma dimensão equivalente à *abertura a experiência*. Sua ênfase, contudo, recai sobre características como “analítico”, “curioso” e “imaginativo”. Neste sentido, enfatiza sobremaneira atributos relacionados à dimensão cognitiva.

produtivas internacionais (Huang, Chi & Lawler, 2005). Para além do ambiente de trabalho, essa característica tem também sido associada a comportamentos de risco, como a combinação de álcool e direção, e também ao tabagismo (Booth-Kwley & Vickers, 1994).

A *conscienciosidade*, por sua vez, envolveria adjetivos relacionados à confiabilidade, tais como “organização”, “pontualidade” e “confiável” e alguns autores tendem a incluir também um conteúdo volitivo com termos como “trabalhador” e “perseverante” (Mondak, 2010). De forma previsível, pesquisas identificaram a associação desse traço com alto rendimento e produtividade no trabalho (Dudley *et alii*, 2006). Em estudo conduzido em laboratório, Josh Horn, Carnot Nelson e Michael Brannick (2004) encontraram forte ligação entre conscienciosidade e comportamento honesto em diferentes situações simuladas. No campo da saúde, existem evidências de que indivíduos com alta pontuação nesse componente tendem a adotar estilos de vida mais saudáveis, especialmente no que diz respeito à atividade física regular e apresentam expectativa de vida superior à média (Friedman *et alii*, 1993).

O fator *extroversão* é o que apresenta a mais longa história na psicologia das diferenças individuais. Carl Jung (1917) já utilizava os termos introversão e extroversão para classificar indivíduos levando em consideração a canalização de suas energias para o mundo externo ou para seus processos internos. Hans Junger Eisenck (1947) incluiu esse traço em seu modelo de dois fatores e Raymond Cattell (1956) em seu já mencionado instrumento de 16 traços (16PF). Os principais adjetivos utilizados para representar esse componente são “energético”, “arrojado”, “falante” e, é claro, “extrovertido” (Mondak, 2010). No ambiente de trabalho, o traço tem sido associado a forte comprometimento organizacional e tendência a compulsão pelo trabalho (Burke, Matthiesen & Pallesen, 2006). O sucesso profissional em áreas relacionadas a vendas e habilidades acadêmicas também tem sido associado a altas pontuações nesse fator (Pulford & Sohal, 2006).

A *sociabilidade*, por sua vez, é o fator com menor tradição de pesquisa e as evidências empíricas acerca de seus efeitos também são reduzidas. Envolve basicamente uma disposição favorável ao estabelecimento de relações interpessoais positivas e os instrumentos utilizados para mensurá-la normalmente se valem de termos como “caloroso”, “amável” e “simpático” (Mondak, 2010). No trabalho, indivíduos com pontuação elevada nesse fator tendem a apresentar maior facilidade em atividades em grupo e maior adaptabilidade em novas ocupações (Barrick & Mount, 1991), bem como maior estabilidade na carreira (Laursen, Pulkkinen & Adams, 2002). No campo da saúde, foram encontradas associações com baixas taxas de alcoolismo e depressão.

A *estabilidade emocional*, por fim, apresenta tradição tão longa quanto a *extroversão*. Ernest Tupes e Raymond Christal (1919) já incluíam em seus instrumentos de pesquisa subfatores para mensurar essa dimensão entre recrutas das Forças Armadas norte-americanas. Os adjetivos utilizados atualmente nos instrumentos de mensuração são “calmo”, “relaxado”, “estável” (Mondak, 2010). Diferentemente do que vimos nos outros fatores, este último não tem apresentado efeitos significativos sobre fenômenos relacionados ao ambiente de trabalho, mas, em compensação, tem indicado implicações médicas sérias, tal como propensão a altos níveis de estresse, tensão e depressão quando são verificadas baixas pontuações (Bolger & Schilling, 1991).

Para finalizar esta breve apresentação, seria interessante incluir algumas informações básicas sobre os procedimentos metodológicos e técnicos utilizados nas pesquisas sobre o tema. Para Mondak (2010) existem dois tipos de investigação nessa área que se distinguem principalmente em relação às estratégias de mensuração empregadas para a construção de seus indicadores. No primeiro grupo estão as pesquisas que se concentram nas propriedades dos próprios fatores, procurando confirmar a sua real existência, identificar seus elementos subsidiários e demonstrar a sua validade em diferentes contextos culturais e linguísticos. No segundo grupo se encontram pesquisas que partem do pressuposto da existência dessa estrutura de cinco grandes fatores para investigar suas consequências e seus efeitos sobre atitudes e comportamentos.

Em razão de seus objetivos, os pesquisadores do primeiro grupo costumam se valer de escalas bastante amplas, a exemplo de Paul Costa e Robert McCrae, que utilizam um instrumento com 240 itens e Lewis Goldberg (1992), que adota uma bateria de 50 itens. Em razão dessa amplitude, as pesquisas normalmente são realizadas com pequenas amostras, geralmente compostas por estudantes voluntários.

Nas pesquisas aplicadas do segundo grupo, em razão de seus objetivos e limitações, a aplicação de baterias longas é inviável, especialmente porque, em paralelo à mensuração dos componentes, devem ser coletadas todas as informações referentes às atitudes e aos comportamentos que serão associados à estrutura de personalidade no momento da análise. Além disso, por se tratar de pesquisas que pretendem demonstrar associações ou efeitos em uma dada população, é necessário adotar procedimentos amostrais rigorosos, o que implica trabalhar com grandes amostras. O tempo de aplicação de instrumentos em número considerável de sujeitos leva à necessária redução das baterias sobre personalidade para reduzir o tempo necessário à coleta de dados.

Na construção dessas baterias reduzidas, normalmente são utilizadas escalas bipolares ou de diferenciação semântica que contrastam pares de adjetivos, vincu-

lando-se assim à perspectiva lexicológica nos estudos sobre personalidade, que defende a captação dos fatores por sua expressão na linguagem coloquial (Mondak, 2010). Em termos práticos, esses instrumentos apresentam aos participantes da pesquisa um conjunto variado de escalas cujos polos são representados por adjetivos contrastantes, como “falante-calado”, “extrovertido-introvertido”, “organizado-desorganizado”, dentre outros. Os entrevistados são convidados a se autoavaliarem e a escolherem um ponto na escala de 0 a 10 entre esses polos. O instrumento de 16 itens desenvolvido por Raymond Cattell (1956) já empregava essa abordagem de pares contrastantes e até hoje esse tem sido o formato mais utilizado nas pesquisas aplicadas.

Apesar de escalas mais amplas possibilitarem a identificação de modulações em traços subsidiários, Jeffery Mondak (2010) apresenta uma interessante revisão de publicações que testaram os rendimentos de escalas menores e chega à conclusão de que os instrumentos baseados em apenas cinco ou dez itens são igualmente confiáveis na identificação dos cinco grandes traços. Como esclareceremos adiante, em nossa pesquisa foram utilizados dados produzidos com o emprego de uma bateria de dez itens, sendo cada traço composto por duas escalas com pares de adjetivos contrastantes.

Feita essa breve exposição sobre o conceito de personalidade que nos orientou na condução da pesquisa e de seus principais conteúdos, na próxima seção procuramos revisar as principais pesquisas que recentemente têm procurado relacionar os grandes fatores aos fenômenos políticos.

Personalidade e comportamento político

Como iremos argumentar adiante, os estudos que se valem das abordagens dos grandes fatores de personalidade para o estudo do comportamento político são ainda raros, mas a preocupação com as possíveis relações entre características psicológicas individuais e os fenômenos políticos mais gerais é consideravelmente longa entre psicólogos e cientistas sociais.

Atendo-nos apenas às principais contribuições do século XX, podemos identificar algumas áreas ou temas de interesse centrais. Primeiramente merecem destaque os estudos sobre elites, especialmente aqueles baseados em psicobiografias de importantes personalidades, que já contam com uma longa história, pelo menos nos Estados Unidos. O estudo de Alexander George e Juliette George (1964) sobre Woodrow Wilson é referência clássica nesse campo e, mais recentemente, os trabalhos de Stanley Renshon (1995) sobre Bill Clinton e de Fred Greenstein (2003) sobre George W. Bush são frequentemente mencionados. Para além dos presidentes, foram

conduzidas também investigações interessantes sobre elites “não estatais”, como Martin Luther e Mahatma Gandhi (Erikson, 1958, 1969).

Uma segunda área com longa tradição é a que procura identificar a aderência a valores democráticos ou o seu avesso. O trabalho clássico aqui é sem dúvida a obra coletiva coordenada por Theodor Adorno (1950) sobre a personalidade autoritária. Fortemente inspirada pela perspectiva freudiana, esse trabalho ofereceu importantes contribuições para a compreensão da submissão das massas ao autoritarismo e da adesão popular a movimentos e a regimes totalitários. Ao seguir as diretrizes básicas estabelecidas por esse trabalho seminal, várias análises têm sido conduzidas sobre o tema, como a de Hans Junger Eysenck (1954) que identificou personalidades similares em termos de tendências autoritárias entre nacional-socialistas e comunistas e, mais recentemente, o trabalho de Karen Stenner (2005), que apresentou evidências sobre o caráter relativamente inato e durável de predisposições autoritárias.

Também merecem menção os estudos que têm procurado analisar as relações entre personalidade e ideologia, com destaque para o trabalho de Herbert McClosky (1958) sobre as diferenças fundamentais entre liberais e conservadores, especialmente sobre a tendência à rigidez de pensamento entre aqueles indivíduos classificados no segundo grupo. Mais recentemente, pesquisas têm relacionado diferenças nas estruturas dos traços de personalidade com distintas escalas de autoposicionamento ideológico, como aquelas baseadas nos polos “esquerda” e “direita” (Riemann *et alii*, 1993).

Por fim, destacamos as investigações sobre as relações entre diferenças psicológicas individuais e medidas de tolerância. A pesquisa de Milton Rokeach (1960), sobre dogmatismo, e a de John Sullivan, James Peireson e George Marcus (1982), sobre os antecedentes da intolerância, são bons exemplos nessa linha.

Os estudos que se concentram sobre o comportamento político, por sua vez, valem-se de uma história bem mais recente e o número de trabalhos é expressivamente menor. Jeffery Mondak (2010) identifica três razões principais para esse cenário de pouca atenção. A primeira diz respeito à dificuldade na coleta de dados, pois até há pouco tempo, as baterias de questões necessárias à captação da estrutura das diferenças psicológicas eram muito longas, tornando inviável a sua inclusão em *surveys* organizados por cientistas políticos. A segunda razão, já discutida na seção anterior, está ligada à falta de consenso sobre um conceito de personalidade, mesmo entre psicólogos. Ou seja, mesmo que um cientista político estivesse disposto a incluir uma longa bateria de questões para medir essas características individuais internas, faltaria uma orientação segura sobre qual das várias definições e conteúdos seria a mais adequada. Por

fim, a terceira razão passa pela falta de uma teoria geral da personalidade que ofereça explicações sobre suas origens biológicas e ambientais, seus mecanismos de interação com disposições situacionais e seus efeitos sobre o comportamento humano em geral. Como destaca Jeffery Mondak (2010), questões sobre personalidade têm sido inseridas em *surveys* ou experimentos como variáveis *ad hoc* e não como parte de um programa de pesquisas consistente com hipóteses geradas por uma teoria de base ampla.

Como já discutimos na seção anterior, as duas primeiras razões têm perdido força nos últimos anos em decorrência do surgimento e da consolidação das perspectivas baseadas nos cinco grandes traços fundamentais, como a *Big Five* (Costa & McCrae, 2003) e a *Five Factor Theories* (Goldberg, 1990). O último obstáculo, todavia, continua existindo e só será superado com a continuidade das pesquisas e com o acúmulo de evidências que atestem a relevância dessa dimensão psicológica na política contemporânea.

Com o surgimento do consenso mínimo sobre o conceito e os conteúdos da personalidade e com o desenvolvimento de instrumentos parcimoniosos para a identificação e a mensuração de seus componentes, na última década começaram a ser publicados trabalhos que exploram empiricamente o efeito dos traços de personalidade sobre temas como acesso à informação, frequência de discussão sobre política, interesse por política, contatos com autoridades, comparecimento eleitoral, participação em campanhas e engajamento em formas contestatórias de manifestação.

Ao utilizar dados de dois diferentes *surveys* conduzidos por telefone nos Estados Unidos, Jeffery Mondak (2010), por exemplo, testou os efeitos dos cinco grandes fatores sobre diferentes medidas de acesso à mídia impressa e televisual, chegando à conclusão que apenas a dimensão da *extroversão* estava significativamente associada à maior frequência de busca por informação. Neste mesmo trabalho, o pesquisador identificou que a frequência de conversas sobre política e o interesse por política são positivamente influenciados pela pontuação individual no traço da *abertura à experiência* e negativamente afetados pela *conscienciosidade*, mesmo sendo incluídas variáveis sociodemográficas como controles (idade, sexo, educação e raça).

Em Mondak *et alii* (2010) são apresentados testes sobre os efeitos dos fatores sobre o estabelecimento de contatos entre os cidadãos e as autoridades políticas. As variáveis dependentes neste caso envolviam a frequência de contato com congressistas ou senadores e também a participação em reuniões com esses representantes. Os resultados indicaram fortes efeitos positivos da *extroversão* sobre todas as for-

mas de contato e impactos similares da *abertura a experiências* sobre os contatos diretos. A *conscienciosidade*, por sua vez, apresentou efeito negativo sobre esse último comportamento.

Sobre o comparecimento eleitoral, Kevin Denny e Orla Doyle (2008) utilizaram a abordagem *Five Factor* de Lewis Goldberg (1992) para analisar os determinantes do voto nas eleições gerais britânicas de 1997, comparando os efeitos das dimensões da personalidade com aqueles produzidos por um dos mais importantes preditores desse tipo de comportamento: a escolaridade. Os resultados indicaram que os itens mais relevantes são “trabalhador *versus* preguiçoso” e “calmo *versus* agressivo”; os mais trabalhadores e os mais agressivos apresentaram maior propensão ao voto. De modo geral, com a inclusão dos traços ocorre considerável redução dos efeitos da escolaridade em todos os modelos propostos.

Gerber *et alii* (2008), também utilizando abordagem alternativa à *Big Five*, conduzem experimento de campo e verificam um expressivo efeito de características de personalidade sobre a probabilidade de comparecimento entre eleitores norte-americanos. Contudo, Gerber *et alii* (2011), ao empregarem a abordagem *Big Five* à análise de dados de *survey* coletados por telefone e internet, identificam efeitos positivos da *extroversão* e da *estabilidade emocional*, em alguns casos equivalentes aos produzidos pela educação. Merece destaque também o efeito negativo da *conscienciosidade*, indicando que pessoas com pontuações elevadas nesse traço apresentam menor tendência ao envolvimento político através do voto. Mondak *et alii* (2010), entretanto, chegam a resultados distintos para o caso norte-americano, pois verificam efeito positivo para a *abertura à experiência* e negativos para a *estabilidade emocional*.

Ao focalizar diferentes formas de envolvimento com atividades de campanhas eleitorais, Jeffery Mondak (2010) também chega a resultados que afirmam a relevância desses atributos psicológicos entre o público norte-americano. A ação de tentar convencer alguém a votar (ou a deixar de votar) em algum candidato, por exemplo, se mostrou mais recorrente entre os mais *abertos a experiências*, enquanto aqueles com altas pontuações na *conscienciosidade* têm probabilidade reduzida de trabalhar em campanhas para partidos ou candidatos. A *extroversão*, por sua vez, apresentou efeito positivo sobre a participação em reuniões, comícios e debates durante campanhas.

Jeffery Mondak e Karen Halperin (2008) também investigaram o envolvimento em atividades de campanha, identificando ainda efeitos da *extroversão* sobre a participação em reuniões e comícios, mas o ponto mais interessante nesse trabalho diz respeito à atenção dada à participação em nível local. O comparecimento em reuniões para discussão de assuntos políticos locais foi impactado significativamente

pelo traço da *conscienciosidade*, o que realmente representa achado importante, pois, como vimos anteriormente, esse traço não favorece o envolvimento em modalidades de participação mais gerais ou de nível nacional. Os pesquisadores também incluíram como variável dependente o “*usar a palavra*” em reuniões para discutir assuntos políticos locais e desta vez o traço da *abertura à experiência* e da *extroversão* se revelaram preditores importantes, com efeito superior desse último. Esse traço também se mostrou importante na previsão da probabilidade de subscrição de abaixo-assinados envolvendo questões políticas locais.

Algumas publicações têm apresentado recentemente evidências sobre a consistência desses relacionamentos também em outros países, mesmo em contextos de baixa tradição democrática. Michele Vecchione e Gian Vittorio Caprara (2009) conduziram pesquisa de *survey* com uma amostra de estudantes universitários na Itália, procurando identificar os efeitos dos grandes traços sobre a eficácia política e também sobre uma medida integrada de engajamento que envolvia uma variedade de modalidades como manifestações, doações em dinheiro para organizações, contato com autoridades, entre outras. Para as duas variáveis dependentes foram identificados como preditores relevantes a *abertura à experiência* e a *extroversão*, sendo que, em alguns casos, os efeitos foram superiores aos produzidos por variáveis tradicionais nesse tipo de pesquisa, como a escolaridade e o gênero.

Aina Gallego e Daniel Oberski (2012), ao utilizarem dados do European Social Survey para a Espanha, testaram esses efeitos para o comparecimento eleitoral e também sobre as diferentes formas de protesto. Maiores detalhes sobre esse trabalho serão apresentados na próxima seção, contudo destacaremos aqui apenas o fato de que, para o voto, os traços não produzem efeitos diretos, mas, considerando os relacionamentos mediados por outras variáveis atitudinais, a *extroversão* e a *abertura* favorecem o comparecimento, enquanto a *conscienciosidade* produz efeito inverso. No caso do protesto, o traço da *abertura* tem efeito direto positivo, enquanto a *sociabilidade* impacta negativamente a possibilidade de envolvimento. A *extroversão* apresentou efeito apenas mediado pelo sentimento de eficácia política e pela frequência de discussões.

Mondak *et alii* (2010) utilizam dados produzidos pelo Latin American Public Opinion Project para testar esses efeitos no Uruguai e na Venezuela, sendo até agora o único trabalho publicado sobre países da América Latina. Neste artigo, as duas variáveis dependentes eram o comparecimento a reuniões de partidos políticos e o engajamento em protestos. Na primeira variável, foram verificados efeitos positivos da *extroversão* nos dois países; e, na segunda, efeitos negativos da *conscienciosidade* também nos dois contextos. Efeito positivo da *extroversão* sobre o protesto foi constatado apenas no caso venezuelano.

Como procuramos demonstrar, ainda são poucos os trabalhos em ciência política que procuram relacionar os componentes da personalidade ao comportamento político, sendo ainda mais raros aqueles que se ocupam da questão específica da participação. Na próxima seção, demonstraremos que esse cenário de escassez é ainda mais grave no que diz respeito às chamadas formas contestatórias de engajamento cívico.

Personalidade e participação contestatória

Se são poucos os trabalhos que procuram aplicar as atuais abordagens psicológicas sobre personalidade ao estudo das bases do comportamento político em geral, são ainda menos frequentes pesquisas sobre o impacto dessas diferenças individuais sobre o envolvimento em mobilização relacionadas ao protesto ou à contestação política.

Mesmo os trabalhos que abordam esse tema específico o fazem de forma mais ou menos marginal. É o caso do artigo já citado de Mondak *et alii* (2010), que, em meio a análises envolvendo dados sobre os Estados Unidos, o Uruguai e a Venezuela, introduz a variável sobre o envolvimento em protestos. É claro que essa iniciativa merece reconhecimento, não apenas por integrar países latino-americanos à análise, mas porque considera modalidades que vão para além do voto e do envolvimento com as instituições tradicionais da democracia representativa. Todavia, como não se dedica exclusivamente à contestação, não distingue o protesto em suas diferentes formas de manifestação, como boicotes, abaixo-assinados, ocupações, manifestações legais, dentre outras, o que torna inviável a verificação de efeitos diferenciais da personalidade sobre cada uma dessas formas. Assim como ocorre com a dimensão dos recursos, que afetam de forma distinta as diferentes modalidades, é plausível supor que os grandes traços de personalidade possam produzir também efeitos distintos entre as modalidades.

Mais problemática ainda é a iniciativa de Michele Vecchione e Gian Vittorio Caprara (2009), também já citada na seção anterior. Nesse trabalho, o envolvimento em manifestações é inserido como componente de um indicador de participação que também contém a distribuição de panfletos, a doação de dinheiro para associação política, os contatos com políticos e o trabalho para um partido político. Ao reunir modalidades tão diferentes de participação, possivelmente com condicionantes materiais e subjetivos distintos entre a amostra, os pesquisadores deixam de captar os possíveis efeitos distintos dos traços sobre cada uma das formas de engajamento.

Até o presente momento o trabalho de Aina Gallego e Daniel Oberski (2012) é o que apresenta a contribuição mais consistente, ainda que não se concentre apenas so-

bre a questão do protesto. A proposta desses autores é explorar o que denominam de efeitos indiretos da personalidade sobre a participação política, aqui resumida ao comparecimento eleitoral e ao protesto, tomando como mediadoras variáveis atitudinais e comportamentais clássicas como o interesse por política, a eficácia interna, a frequência de discussões sobre política e a percepção de que o voto é um dever. Ao apresentar um grande avanço em relação aos trabalhos de Michele Vecchione e Gian Vittorio Caprara (2009) e Mondak *et alii* (2010), nessa pesquisa o protesto é dividido em suas mais recorrentes modalidades: manifestações, greves, boicotes (por razões políticas ou ambientais) e atividades de protestos ilegais.

A hipótese fundamental da pesquisa é que a personalidade afeta indiretamente a participação porque molda a propensão a adquirir certas atitudes e comportamentos que seriam determinantes ou condicionantes do engajamento em formas de protesto e também do comparecimento eleitoral. Os autores escrevem que tal mecanismo sugere

[...] that there is a funnel of causality in which more distant factors such as sex, age, or personality influence political attitudes which are the more proximate causes of behavior (Gallego & Oberski, 2012: 428).

A partir da revisão dos trabalhos mencionados na seção anterior, os investigadores nutriam algumas expectativas acerca dos efeitos a serem encontrados. Sobre a *abertura à experiência*, partindo do reconhecimento de que a política não é uma área da qual depende a sobrevivência dos indivíduos (ao menos não diretamente), o interesse por tais assuntos seria mais comum entre aqueles que testemunham afinidade com a chamada “vida mental”, uma característica fortemente presente entre os que alcançam altas pontuações nessa dimensão da estrutura da personalidade. De fato, trabalhos anteriores já confirmaram a relação entre esse traço e o interesse por política (Hambrick *et alii*, 2008) e o nível de conhecimento sobre política (Wolak & Marcus, 2007). Aina Gallego e Daniel Oberski, entretanto, acreditavam que esse efeito no caso da participação seria mediado pelo sentimento de eficácia e pelo conhecimento político, ou seja, a *abertura à experiência* produziria efeitos positivos naqueles indivíduos que se percebessem como eficientes ou capazes em termos políticos e apresentassem conhecimentos sobre assuntos relacionados a essa área da vida social. Tal hipótese foi confirmada, pois foi verificado o efeito direto no caso dos boicotes e indiretos em todas as demais modalidades.

Em relação a *conscienciosidade*, esperavam efeitos mediados pela percepção de que o voto é um dever cívico, ou seja, como o voto não é obrigatório na Espanha e os indivíduos com altas pontuações nesse traço são respeitadores das normas sociais, o impacto só seria verificado entre aqueles que internalizaram o ato de com-

parecer como algo próprio de um cidadão responsável. No caso do protesto – que nos interessa mais diretamente –, o “respeito às normas” gerava a expectativa de ausência de relacionamento ou de efeito negativo, sobretudo nas modalidades ilegais. Os resultados confirmaram a hipótese da irrelevância, pois demonstraram que esse traço de personalidade não produz efeitos diretos ou indiretos sobre as modalidades de contestação pesquisadas.

Como a *extroversão* está relacionada a uma tendência de envolvimento em atividades em grupo, os autores não esperavam encontrar efeitos significativos em relação ao voto, uma atividade eminentemente individual. Pela mesma razão, no caso dos protestos, a expectativa era de efeito positivo, com a possibilidade de potencialização pela mediação do sentimento de eficácia política. Os resultados, entretanto, confirmaram apenas os efeitos indiretos mediados pelo sentimento de eficácia e pela frequência de discussões sobre política.

Sobre a *sociabilidade*, associada à aversão ao conflito (Mondak, 2010), esperavam-se efeitos negativos sobre as formas de protesto, sobretudo aquelas de natureza conflituosa, como as ações ilegais e com as condutas a apresentarem maior visibilidade. Novamente a hipótese foi confirmada, pois os modelos retornaram efeitos negativos diretos desse traço sobre o envolvimento em ações contestatórias ilegais.

Por fim, a respeito da *estabilidade emocional* os autores não estabelecem expectativas iniciais e os resultados indicaram a irrelevância desse fator em termos diretos e indiretos.

Em síntese, a pesquisa de Aina Gallego e Daniel Oberski (2012) confirma a importância da personalidade para o comportamento de protesto no contexto espanhol, sobretudo porque, em alguns casos, os efeitos encontrados são mais relevantes do que aqueles produzidos por variáveis já clássicas na área de comportamento político, como eficácia política e idade.

Resta saber se tais efeitos também se verificam em contextos sociais e políticos distintos, como o das jovens democracias latino-americanas.

Dados, metodologia e hipóteses

Nesta pesquisa foram utilizados dados do Latin American Public Opinion Project (Lapop), em sua edição de 2010, para um conjunto de 16 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela³.

3. Para informações técnicas sobre amostras, questionários e procedimentos de coleta, consultar documentação técnica em: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>>.

Os cinco grandes traços ou fatores da estrutura de personalidade – seguindo as perspectivas lexicológicas propostas por Paul Costa e Robert McCrae (2003) e Lewis Goldberg (1992) – são captados pelo Lapop por meio de uma bateria de dez itens que apresentam adjetivos contrastantes. Com isso, cada um dos fatores é composto por dois itens. Essa bateria é apresentada aos entrevistados com o seguinte enunciado:

Vou mencionar uma série de características de personalidade que podem ou não se aplicar ao (à) sr. (sra.). Usando a escala de 1-7, onde 1 significa “discorda muito” e 7 significa “concordo muito”, por favor me diga qual número melhor indica se o (a) sr. (sra.) concorda ou discorda com cada afirmação. O (A) sr. (sra.) deve avaliar até que ponto cada par de características se aplica ao (à) sr. (sra.), mesmo que uma característica se aplique melhor do que a outra.

Os pares de características e seus respectivos itens são apresentados na Tabela 1:

TABELA 1
FATORES E ITENS DA PERSONALIDADE

Fatores	Itens
Abertura à experiência	Pessoa aberta a novas experiências e intelectual
	Pessoa sem criatividade e imaginação
Conscienciosidade	Pessoa de quem se pode depender e disciplinada
	Pessoa desorganizada e pouco cuidadosa
Extroversão	Pessoa sociável e ativa
	Pessoa quieta e tímida
Sociabilidade	Pessoa generosa e calorosa
	Pessoa crítica e briguenta
Estabilidade emocional	Pessoa calma e equilibrada
	Pessoa ansiosa e facilmente irritável

Fonte: Questionário Lapop Brasil, 2010.

Como os dois itens de cada fator apresentam ordens inversas em razão de seu contraste, primeiramente tratamos de recodificar as escalas dos adjetivos “negativos”, invertendo sua pontuação para viabilizar posteriormente a construção de uma única medida integrada para cada um dos cinco grandes traços. O resultado desse procedimento foi a redução dos dez itens à cinco fatores com escalas que vão de 0 a 12. As distribuições dessas variáveis entre os países estão dentro dos padrões de normalidade necessários para a sua inserção em modelos de regressão (entre -1 e 1)⁴.

4. Informações descritivas (média e desvio padrão) de cada um dos componentes por país podem ser consultadas no *Apêndice metodológico* / que pode ser solicitado aos autores por meio do endereço eletrônico <ednaldoribeiro@icloud.com>.

O envolvimento em protesto, por sua vez, é medido por uma variável dicotômica (0 = não e 1 = sim), gerada pela seguinte pergunta:

Nos últimos doze meses, o (a) sr. (sra.) participou de alguma manifestação ou protesto público?

Em razão do nível de mensuração dessa medida dependente, foram propostos modelos de regressão logística binária, aplicáveis nos casos em que se pretende estimar os efeitos de variáveis independentes sobre a probabilidade de ocorrência de um evento qualquer. Para fins de controle, foram inseridos no modelo o sexo, a idade e a escolaridade dos entrevistados, mas, em razão do espaço disponível, os coeficientes dessas medidas foram omitidos da tabela.

A partir da revisão dos trabalhos anteriores sobre essa interface entre personalidade e comportamento político sustentávamos alguma expectativa acerca de possíveis efeitos que consideramos pertinentes formular em termos de hipóteses de trabalho. Diferentemente do que propõem Aina Gallego e Daniel Oberski (2012), nesta primeira exploração envolvendo um grupo considerável de países latino-americanos, optamos por analisar apenas os efeitos de natureza direta, deixando a identificação de possíveis impactos condicionantes ou mediados para trabalhos posteriores, provavelmente focalizando unidades nacionais isoladas.

A *abertura à experiência* tem sido relacionada à busca por interesse por política (Hambrick *et alii*, 2008), informação e conhecimento (Mondak & Halperin, 2008; Mondak, 2010), portanto, é plausível supor que produza efeitos positivos sobre diferentes modalidades de participação, mesmo no caso do protesto.

Na presente pesquisa, entretanto, esse efeito pode ser minimizado pelo forte impacto que se pode encontrar em relação à *extroversão*, já que essa forma de mobilização apresenta um forte componente de interação social. Nesses termos, nossa hipótese inicial aponta para a existência de efeitos, porém esses seriam reduzidos e não generalizados entre as nações.

Por consequência, nossa segunda hipótese defende a ocorrência de efeitos significativos do componente *extroversão*. Como esse traço está associado à disposição para o contato e a interação com os outros (Mondak, 2010) e os protestos são modalidades de atuação política eminentemente coletivas, nossa expectativa era de que indivíduos com pontuações elevadas nesse fator tivessem maior probabilidade de estarem entre aqueles que declararam ter participado de protestos nos últimos doze meses.

No caso da *conscienciosidade*, esperávamos efeitos negativos, já que esse fator está associado à forte internalização e obediência às normas sociais e os protestos políticos, em alguma medida, contestam as normas ou as autoridades políticas estabelecidas. Esse impacto, todavia, poderia ser minimizado em contextos em que essa modalidade de atuação política é mais recorrente, portanto, menos ameaçadora da “ordem”. Neste sentido, esperávamos encontrar esse tipo de efeito principalmente nos países em que o protesto é mais raro.

Em relação a *sociabilidade*, como existe uma forte tendência à rejeição do conflito entre os indivíduos que pontuam fortemente nesse componente (Costa & McCrae, 2003), nossa expectativa era encontrar efeitos negativos generalizados entre os países. Infelizmente os dados do Lapop de 2010 não nos permitem identificar a existência de diferenças nos efeitos entre modalidades de protesto mais ou menos conflituosas, mas de qualquer forma, alguma redução é esperada nessa variável geral disponível.

Por fim, não são esperados efeitos (positivos ou negativos) do fator *estabilidade emocional*.

Efeitos dos fatores de personalidade sobre o protesto

Apresentamos, nesta seção, os resultados de modelos multivariados que procuram testar os efeitos dos cinco fatores que compõem a estrutura básica da personalidade – segundo a abordagem proposta por Paul Costa e Robert McCrae (2003) e Lewis Goldberg (1992) – sobre a participação em protesto entre o público dos 16 países americanos. Antes, porém, dispomos, na Tabela 2, de um quadro sintético acerca desse envolvimento. Como é possível perceber, existem diferenças consideráveis no

TABELA 2
PROTESTO NA AMÉRICA LATINA (2010)

País	%	País	%
Argentina	15,4	Guatemala	8,6
Bolívia	11,4	México	6,4
Brasil	5,4	Panamá	4,8
Chile	4,7	Paraguai	12
Colômbia	6,8	Peru	12,2
Costa Rica	5,4	República Dominicana	5,4
Equador	7,9	Uruguai	11,4
El Salvador	4,3	Venezuela	8,2

Fonte: Lapop, 2010.

TABELA 3
EFEITOS DA PERSONALIDADE SOBRE O PROTESTO,
AMÉRICA LATINA (2010)*

País	Abertura à experiências	Conscienciosidade	Extroversão	Sociabilidade	Estabilidade emocional
Argentina	1,01	,957	1,06**	1,03	,960
	(,033)	(,032)	(,032)	(,035)	(,031)
Bolívia	,982	,985	1,029	1,010	,962
	(,029)	(,032)	(,029)	(,016)	(-,039)
Brasil	1,065	1,033	1,027	,900**	1,062
	(,063)	(,032)	(,027)	(,038)	(,032)
Chile	1,070	,959	1,155**	,850*	1,059
	(,054)	(,052 ^l)	(,053)	(,051)	(,048)
Colômbia	1,041	,988	1,077	,919	1,039
	(,051)	(,051)	(,047)	(,054)	(,045)
Costa Rica	1,071	1,028	1,039	,861*	,982
	(,047)	(,048)	(,046)	(,044)	(,043)
Equador	1,030	1,030	1,126*	,997	,948
	(,033)	(,037)	(,036)	(,039)	(,031)
El Salvador	1,169**	1,018	1,105	,989	,947
	(,065)	(,062)	(,056)	(,064)	(,052)
Guatemala	1,022	,917	1,081	,913**	,946
	(,044)	(,047)	(,046)	(,048)	(,042)
México	1,037	,893**	,994	,923	1,101**
	(,045)	(,047)	(,044)	(,051)	(,048)
Panamá	,987	1,116**	1,174**	,976	1,011
	(,062)	(,075)	(,055)	(,062)	(,051)
Paraguai	1,024	,951	,983	1,015	,955
	(,036)	(,036)	(,033)	(,036)	(,033)
Peru	1,006	,940	1,082**	,931	1,031
	(,039)	(,043)	(,040)	(,042)	(,038)
República Dominicana	1,023	1,058	1,005	1,055	1,000
	(,047)	(,059)	(,048)	(,059)	(,046)
Uruguai	1,063	,954	1,097**	,914**	,928**
	(,037)	(,038)	(,038)	(,038)	(,032)
Venezuela	1,074	,995	1,148**	,929	,951
	(,044)	(,045)	(,047)	(,043)	(,038)

* Para cada país, foi desenhado um modelo contendo simultaneamente os cinco componentes, além da idade, sexo e escolaridade dos entrevistados. Os valores correspondem aos Exp(B) de cada preditor e entre parênteses seguem os respectivos erros.

* sig. = ,001; ** sig. <,05

Fonte: Lapop, 2010.

percentual de indivíduos que declararam ter se envolvido nesse tipo de modalidade no ano de 2010, partindo de 4,3 pontos no caso de El Salvador e chegando à 15,4 pontos para a Argentina.

A Tabela 3 apresenta os resultados dos modelos de regressão logística para cada país, tomando a participação em protesto como variável dependente⁵. Como é possível observar, assim como a frequência do envolvimento é distinta entre as nações, os efeitos dos cinco traços são diferenciados, apesar de algumas recorrências. Isso indica um importante fator situacional que, apesar de não termos condições de explorar adequadamente neste trabalho, tem gerado interessante polêmica no que diz respeito ao potencial explicativo da personalidade sobre o comportamento humano em suas mais variadas vertentes (Mischel, 1968; Funder, 2008). David Funder (2008), sintetizando o debate, defende que o comportamento individual é resultado da combinação de disposições internas, como os traços de personalidade e das situações em que as interações sociais ocorrem. Desta forma, ao invés de efeitos universais uniformes, é mais provável a identificação de diferenças em contextos sociais e políticos distintos.

Ainda que nenhum efeito tenha sido generalizado, as principais hipóteses apresentadas na seção anterior são confirmadas em alguns contextos. Começamos, entretanto, pela principal refutação produzida pelos resultados, pois diferentemente do que esperávamos, a *abertura à experiência* mostrou-se relevante apenas em El Salvador, ainda que seu efeito vá na direção sugerida pelos estudos anteriores que associaram esse fator a disposições mais interessadas politicamente (Hambrick *et alii*, 2008; Wolak & Marcus, 2007). Neste país da América Central, cada ponto adicional na escala do componente eleva em 16,9% a probabilidade de envolvimento. É importante destacar que, entre os salvadorenhos, o protesto é pouco frequente (4,3%) e que mesmo a escolaridade não se mostrou preditor relevante. Além da *abertura à experiência*, apenas o sexo produziu efeito, com homens apresentando 68% maior probabilidade de participação. Em termos gerais, portanto, no que diz respeito ao comportamento contestatório, esse fator é pouco relevante no contexto latino-americano, como já sugeria Mondak *et alii* (2010) em sua análise envolvendo apenas os casos uruguaio e venezuelano com dados de 2007.

Os efeitos da *conscienciosidade*, também foram pouco expressivos e apresentam um comportamento contraditório na região. Em apenas dois países – México e Panamá – os coeficientes atingiram níveis mínimos de significância estatística e os sentidos desses efeitos foram inversos. Conforme hipótese apresentada anteriormente, entre os mexicanos, elevações na escala desse componente correspondem a reduções na probabilidade de protestar, mas entre os cidadãos do Panamá, esse efeito é inverso. Essa discrepância não pode ser atribuída à maior aceitação do protesto

5. Os resultados completos dos modelos de regressão podem ser consultados no *Apêndice Metodológico II* que pode ser solicitado aos autores por meio do endereço eletrônico <ednaldoribeiro@icloud.com>.

entre a população deste último país, pois as taxas de frequência são muito próximas e um pouco menores do que aquelas registradas no México. Mais relevante que essa incongruência, entretanto, nos parece a ausência de efeitos nos demais países, pois mesmo no Uruguai, onde Mondak *et alii* (2010) verificaram efeito significativo em 2007, esse componente mostrou-se irrelevante.

A situação é bastante distinta no que diz respeito à *extroversão*, pois foram verificados efeitos estatisticamente significativos em sete países e em todos os casos com os sentidos compatíveis com a hipótese proposta. Os impactos vão de 6% a 17,4% sobre a probabilidade de envolvimento a cada ponto adicional na escala desse componente de personalidade. Mesmo no caso argentino, com o menor efeito registrado, a *extroversão* é a única variável que atingiu níveis de significância aceitáveis, mostrando-se mais relevante do que sexo, idade e escolaridade. Entre os chilenos, o efeito desse componente (15,5%) é bem mais expressivo do que o produzido pela escolaridade (4,5%). O mesmo ocorre no caso do Equador, do Panamá e do Peru. Apenas para o Uruguai e a Venezuela o impacto da *extroversão* é menor do que aquele provocado pela medida de educação, lembrando que essa última variável tem sido apontada pela literatura como uma das mais relevantes na explicação do comportamento político em termos globais. Esses resultados confirmam a relevância desse fator da estrutura da personalidade para modalidades de comportamento político que envolvem a interação interpessoal. No caso do protesto político, que comporta esse tipo de contato e a convivência (ainda que efêmera) entre as pessoas, o traço psicológico em questão parece desempenhar papel importante no engajamento.

Ainda que menos recorrentes, são igualmente expressivos os efeitos da *sociabilidade* e também no sentido antecipado pela hipótese apresentada na seção anterior. Entre brasileiros, chilenos, costarrriquenhos, guatemaltecos e uruguaios, elevações nas pontuações da escala desse componente reduzem a probabilidade de envolvimento, com percentuais que vão de 8,6 a 15 pontos. No caso chileno esse é o preditor com segundo maior efeito, perdendo apenas para a *extroversão* (por 0,5%), indicando que para cada avanço na escala ocorre redução de 15% na probabilidade de envolvimento em protestos. Situação semelhante também foi verificada no Brasil, no Chile e na Costa Rica e apenas na Venezuela essa medida tem efeito menor do que o produzido pela escolaridade. Em termos gerais, podemos afirmar que a *sociabilidade*, associada à rejeição do conflito e a posturas amáveis no trato com os outros (Costa & McCrae, 2003), é um componente importante para a compreensão do protesto político na região, apesar de os efeitos não serem generalizados entre todos os países.

Por fim, no caso da *estabilidade emocional*, a situação é parecida com a verificada em relação à *conscienciosidade*, pois encontramos apenas dois casos de significância estatística e os sentidos são contraditórios. Enquanto no México a escala desse

componente afeta positivamente o envolvimento (10,1%), no Uruguai o efeito é inverso, reduzindo a probabilidade de protesto (em 7,2%). Assim como trabalhos anteriores apontaram (Mondak, 2010; Mondak *et alii*, 2010; Gallego & Oberski, 2012), esse componente não tem se apresentado como importante preditor do comportamento político.

O conjunto desses resultados contribuem para a confirmação da relevância das diferenças psicológicas individuais sobre o comportamento político de natureza contestatória no contexto latino-americano. Ainda que os efeitos isolados de cada um dos cinco grandes fatores não tenham sido generalizados, é importante notar que em apenas quatro dos 16 países não verificamos impactos de ao menos um dos traços. Nos casos destacados anteriormente, tais efeitos foram maiores ou equivalentes aos produzidos por variáveis clássicas nos estudos sobre comportamento. Os destaques sem dúvida vão para a *extroversão* (no sentido positivo) e para a *sociabilidade* (no sentido negativo), indicando que entre os cidadãos da região que pontuam nesses dois componentes, observa-se uma tendência a comportamentos distintos no que diz respeito a essa modalidade de atuação política.

Considerações finais

A intuição ou sugestão de que diferenças de personalidade afetam a forma como os indivíduos interagem com as instituições, os objetos e os atores políticos vem de longa história e sua aceitação é relativamente generalizada. Isso, todavia, não tem, até o presente momento, se convertido em um volume respeitável de trabalhos para uma literatura que procura testar empiricamente hipóteses derivadas. Como argumentamos ao longo desse artigo, a falta de consenso básico sobre uma definição operacionalizável de personalidade e a carência de instrumentos parcimoniosos para a sua mensuração impediram, durante muito tempo, a investigação das possíveis relações entre essas diferenças psicológicas e os padrões de valores, atitudes e comportamentos políticos. Felizmente, esses obstáculos têm sido gradualmente superados e alguns poucos trabalhos já começam a ser publicados sobre temas como ideologia, democratismo, tolerância e algumas dimensões da participação. Sobre esse último tema, todavia, as iniciativas de pesquisa são ainda raras.

A intenção deste trabalho foi contribuir para esse campo, apresentando resultados de investigação sobre os efeitos das dimensões ou dos fatores de personalidade sobre o que chamamos de participação contestatória ou de protesto no contexto latino-americano. Nosso objetivo foi, por um lado, acrescentar informações sobre uma modalidade de envolvimento político pouco abordada e, por outro, contemplar o amplo cenário das jovens democracias latino-americanas, ainda não focalizado nesse tipo de estudo.

Em termos gerais, os resultados apresentados na seção anterior confirmam para essa região alguns efeitos identificados por investigações anteriores sobre outras modalidades e em outros contextos. Os principais foram o impacto positivo do fator *extroversão* e o efeito negativo do fator *sociabilidade*. No primeiro caso, a razão fundamental está na associação entre esse componente e a predisposição para interação social e envolvimento em redes de relacionamentos reais amplas. No segundo, a explicação passa principalmente pela associação do componente à negação do conflito, uma característica fundamental das modalidades contestatórias de engajamento político.

É importante reconhecer, entretanto, que mesmos os efeitos destes dois traços não foram generalizados entre os países, o que sugere a necessidade de novas pesquisas utilizando outras fontes de dados para verificar a consistência desses achados e também análises mais aprofundadas sobre cada um dos países. Como sempre acontece em estudos envolvendo um conjunto grande de unidades nacionais, abdicamos da discussão dos casos particulares em prol da construção de um quadro regional geral.

Em razão da natureza dos dados utilizados, outra limitação importante deve ser mencionada: dentre os poucos trabalhos sobre os efeitos da personalidade sobre o protesto, apenas o de Aina Gallego e Daniel Oberski (2012) focalizam distintas formas de contestação. Os demais trabalhos (Mondak *et alii*, 2010; Vecchione & Caprara, 2009) resumem o protesto a uma única questão, tal como foi apresentado neste artigo. No nosso caso, essa generalização decorre exclusivamente à ausência de questões específicas sobre abaixo-assinados, manifestações, boicotes, ocupações, bloqueios de tráfego e outras formas de contestação na base de dados do Lapop. A bateria de questões sobre personalidade consta apenas na onda de 2010, ano em que a pergunta sobre envolvimento em protestos é única⁶. Na onda de 2012, a bateria de perguntas sobre protesto é detalhada, mas, desta vez, faltam as questões sobre personalidade.

Não queremos com isso criticar a nossa fonte de dados, pelo contrário, acreditamos que a iniciativa dos organizadores do Lapop de inserir as questões sobre componentes de personalidade, além de inédita em um projeto internacional de grande alcance, deve servir de inspiração para outras pesquisas.

Abstract: Recent investigations have identified an ambiguous scenario of reduction in citizen involvement in traditional forms and considerable increases in contesting forms of mobilization. The interpretations of the consequences of this phenomenon are diverse, some pointing to the dangers of traditional demobilization and apathy and seeing the other defense boost for democratic deepening. For possible causes, we find clear division into two dominant perspectives. On one side

6. Apenas para a Argentina existem dados sobre formas específicas de protesto na onda de 2010, o que possibilita pesquisa detalhada futura envolvendo apenas esse país.

we have researchers who emphasize the structural or macro factors such as the level of national economic development and the degree of openness of the political system. On the other, we found authors pointing to the importance of individual attributes, such as feelings, attitudes and values. In this second analytical perspective, however, a relevant aspect remains largely unexplored: the individual personality. Recent advances in studies in social psychology on this topic have revealed that individuals differ in terms of striking psychological traits that are reflected in more innovative or conservative, outgoing or shy, or inconsequential responsible, among other behaviors. Despite the plausible relationship between these personality types and patterns of political behavior, few studies have been developed on this conditionant of citizen engagement in different forms of political activism. This paper presents results of research that sought to test empirically some hypotheses about this relationship, specifically focusing on political protest among the Latin American public. The empirical basis for the tests consists of the data produced by the Latin American Public Project (LAPOP), in its 2010 wave, for a set of 17 countries. Through multivariate statistical models, we found that some of the components of personality are associated consistently contesting the way activism in the region analyzed.

Keywords: political participation , political protest, personality, political psychology , Latin America.

Referências

ADORNO, Theodor W. *et alii*. *The authoritarian personality*. New York: Harper, 1950.

ALLPORT, Gordon; ODBERT, Henry. Trait-names: a psycho-lexical study. *Psychological Monographs*, v. 47, n. 211, 1936.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

BARRICK, Murray; MOUNT, Michael. The Big Five personality dimensions and job performance: a meta-analysis. *Personnel Psychology*, v. 44, p. 194-230, 1991.

BLAIS, André; LABBÉ ST.-VINCENT, Simon. Personality traits, political attitudes, and the propensity to vote. *European Journal of Political Research*, v. 50, n. 3, p. 395-417, 2011.

BOLGER, Niall; SCHILLING, Elizabeth. Personality and the problems of everyday life: the role of neuroticism in exposure and reactivity to daily stressors. *Journal of Personality*, v. 59, p. 335-86, 1991.

BOOTH-KWLEY, Stephanie; VICKERS, Ross. Associations between major domains of personality and health behavior. *Journal of Personality*, v. 62, p. 281-98, 1994.

BURKE, Ronald; MATTHIESEN, Stig Berge; PALLESEN, Stale. Workaholism, organizational life and well-being of Norwegian nursing staff. *Career Development International*, v. 11, n. 5, p. 463-477, 2006.

CATTELL, Raymond. *Personality and mood by questionnaire*. San Francisco: Jossey-Bass, 1973.

———. Validation and Interpretation of the 16 P. F. Questionnaire. *Journal of Clinical Psychology*, v. 12, n. 3, p. 205-14, 1956.

———. Confirmation and clarification of primary personality factors. *Psychometrika*, v. 12, p. 197-220, 1947.

CONNOLLY, James; KAVANAGH, Erin; VISWES-VARAN, Chockalingam. The convergent validity between self and observer ratings of personality: a meta-analytic review. *International Journal of Selection and Assessment*, v. 15, n. 1, p. 110-117, 2007.

COSTA, Paul; McCRAE, Robert. *Personality in adulthood. A Five Factor Theory perspective*. New York: Guilford, 2003.

DALTON, Russell; ROHRSCHEIDER, Robert. Political action and the political context: a multilevel model of environmental activism. In: FUCHS, D. *et alii* (Eds.). *Citizen and democracy in East and West: studies in political culture and political process*, p. 333-350. Opladen: Westdeutscher Verlag, 2002.

DALTON, Russell; WATTENBERG, Martin (Eds.). *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. New York: Oxford University Press, 2001.

DALTON, Russell; SICKLE, Alix; WELDON, Steven. The individual-institutional nexus of protest. *British Journal of Political Science*, n. 40, p. 51-73, 2009.

DENNY, Kevin; DOYLE, Orla. Political interest, cognitive ability and personality: determinants of voter turnout in Britain. *British Journal of Political Science*, v. 38, p. 291-310, 2008.

DUDLEY, Nicole *et alii*. A meta-analytic investigation of conscientiousness in the prediction of job performance. *Journal of Applied Psychology*, v. 91, p. 40-57, 2006.

EYSENCK, Hans Junger. *The psychology of politics*. New York: Routledge, Chapman & Hall, 1954.

———. *Dimensions of personality*. London: Routledge, 1947.

ERIKSON, Erick. *Gandhi's truth*. New York: Norton, 1969.

———. *Young man luther*. New York: Norton, 1958.

FRIEDMAN, Henry *et alii*. Does childhood personality predict longevity? *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 65, p. 176-85, 1993.

FUNDER, David. Persons, situations, and person-situation interactions. In: JOHN, Oliver; ROBINS, Richard; PERVIN, Lawrence (Eds.). *Handbook of personality: theory and research*, p. 568-580. New York: Guilford Press, 2008.

GALLEGO, Aina; OBERSKI, Daniel. Personality and political participation: the mediation hypothesis. *Political Behavior*, v. 34, p. 424-451, 2012.

GEORGE, Alexander; GEORGE, Juliette. *Woodrow Wilson and colonel house: a personality study*. New York: Dover, 1964.

GERBER, Alan; GREEN, Donald; LARIMER, Christopher Willian. Social pressure and voter turnout: evidence from a large-scale field experiment. *American Political Science Review*, v. 102, n. 1, p. 33-48, 2008.

GERBER, Alan *et alii*. Personality traits in the political arena. *Annual Review of Political Science*, v. 14, p. 265-287, 2011.

———. Personality and political attitudes: relationships across issue domains and political contexts. *American Political Science Review*, v. 104, n. 1, p. 111-133, 2010.

GOLDBERG, Lewis. The development of markers for the Big Five Factor structure. *Psychological Assessment*, v. 4, n. 1, p. 26-42, 1992.

———. An alternative “description of personality”: the Big-Five factor structure. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 59, n. 6, p. 1216-1229, 1990.

GREENSTEIN, Fred. *The George W. Bush presidency: an early assessment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

HAMBRICK, David *et alii*. The roles of ability, personality, and interests in acquiring current events knowledge: a longitudinal study. *Intelligence*, v. 36, n. 3, p. 261-278, 2008.

HORN, Josh; NELSON, Carnot; BRANNICK, Michael. Integrity, conscientiousness and honesty. *Psychological Reports*, v. 95, p. 27-38, 2004.

HUANG, Tsai-Jung; CHI, Su-Cheng; LAWLER, John. The relationship between expatriates. Personality traits and their adjustment to international assignments. *International Journal of Human Resource Management*, v. 16, p. 1636-1670, 2005.

JUNG, Carl Gustav. *On the psychology of the unconscious*. New Jersey: Princeton Standard Edition, 1917.

LAURSEN, Brett; PULKKINEN, Lea; ADAMS, Ryan. The antecedentes and correlates of agreeableness in adulthood. *Developmental Psychology*, v. 38, p. 591-603, 2002.

- McCLOSKEY, Herbert. Conservatism and personality. *The American Political Science Review*, v. 52, n. 1, p. 27-45, 1958.
- McCRAE, Robert *et alii*. Sources of structure: genetic, environmental, and artifactual influences on the covariation of personality traits. *Journal of Personality*, v. 69, p. 511-535, 2001.
- McCRAE, Robert; COSTA, Paul. Cross-cultural perspectives on adult personality trait development. In: MROCZEK, Daniel K.; LITTLE, Todd D. (Eds.). *Handbook of personality development*, p. 129-145. Hillsdale (NJ): Lawrence Erlbaum Associates, 2006.
- . *Personality in Adulthood: a Five-Factor theory perspective*. New York: The Guilford Press, 2003.
- . Different points of view: self-reports and ratings in the assessment of personality. In: FORGAS, Joseph P.; INNES, J. Michael (Eds.). *Recent advances in social psychology: an international perspective*, p. 429-439. Amsterdam: Elsevier, 1989.
- McCRAE, Robert; JOHN, Oliver. An introduction to Five Factor Model and its applications. *Journal of Personality*, v. 60, p. 175-215, 1992.
- MILBRATH, Lester. *Political participation*. Chicago: RandMcNally, 1965.
- MISCHEL, Walter. *Personality and assessment*. New York: Wiley, 1968.
- MONDAK, Jeffery. *Personality and the foundations of political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MONDAK, Jeffery; HALPERIN, Karen. A framework for the study of personality and political behavior. *British Journal of Political Science*, v. 38, p. 335-562, 2008.
- MONDAK, Jeffery *et alii*. The participatory personality: evidence from Latin America. *British Journal of Political Science*, v. 41, n. 1, p. 211-221, 2011.
- . Personality and civic engagement: an integrative framework for the study of trait effects on political behavior. *American Political Science Review*, v. 104, n. 1, p. 85-110, 2010.
- MOSS, Simon *et alii*. Maintaining a open mind to closed individuals: the effects of resource availability and leadership style on the association between openness to experience and organizational commitment. *Journal of Research in Personality*, v. 41, p. 259-275, 2007.
- MUSSEN, Paul; WYSZYNSKI, Anne. Personality and political participation. *Human Relations*, v. 5, n. 1, p. 65-82, 1952.

NORRIS, Pippa. Political activism: new challenges, new opportunities. In: BOIX, C.; STOKES, D. (Eds.). *The Oxford handbook of comparative politics*, p. 628-652. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PULFORD, Briony; SOHAL, Harjit. The influence of personality on HE students' confidence in their academic abilities. *Personality and Individual Differences*, v. 41, p. 1409-1419, 2006.

RENSHON, Stanley. *The Clinton presidency: campaigning, governing and the psychology of leadership*. Bolder: Westview, 1995.

RIEMANN, Reiner *et alii*. Personality and the attitudes toward current political topics. *Personality and Individual Differences*, v. 15, p. 313-321, 1993.

ROKEACH, Milton. *The open and closed mind: investigation into the nature of belief systems and personality systems*. New York: Basic Books, 1960.

SNIDERMAN, Paul. *Personality and democratic politics*. Berkeley: University of California Press, 1975.

SULLIVAN, John; PEIRESON, James; MARCUS, George. *Political tolerance and American democracy*. Chicago: University Chicago Press, 1982.

STENNER, Karen. *The authoritarian dynamic*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

TARROW, Sidney. *Power in movement*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TUPES, Ernest; CHRISTAL, Raymond. Recurrent personality factors based on trait ratings. *USAF ASD technical report n. 61-97*. Lackland Air Force Base. Texas: U.S. Air Force, 1961.

VECCHIONE, Michele; CAPRARA, Gian Vittorio. Personality determinants of political participation: the contribution of traits and self-efficacy beliefs. *Personality and Individual Differences*, v. 46, n. 4, p. 487-492, 2009.

VERBA, Sidney; NIE, Norman. *Participation in America. Political democracy and social equality*. New York: Harper & Row Publishers, 1972.

WINTER, David. Measuring the motives of political actors at a distance. In: POST, Jerrold (Ed.). *The psychological assessment of political leaders: with profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*, p. 153-177. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

WOLAK, Jennifer; MARCUS, George. Personality and emotional response: strategic and tactical responses to changing political circumstances. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 614, p. 172-195, 2007.

YAMAGATA, Shinji *et alii*. Is the genetic structure of human personality universal? A cross-cultural twin study from North America, Europe, and Asia. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 90, n. 6, p. 987-998, 2006.

Capital cultural, conhecimento e dominação social: as pistas e os problemas levantados pela dominação financeira contemporânea

Recebido: 29.03.14

Aprovado: 21.10.15

Roberto Grün*

* Departamento de Engenharia da Produção (DEP), Núcleo de Estudos em Sociologia Econômica e das Finanças (Nese-fi)/Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). <rgrun@uol.com.br>.

Resumo: O mundo das finanças costuma ser visto como a esfera mais racional da sociedade, na qual só funcionam e são admitidas considerações práticas de ordem econômica. O intuito deste artigo é de, a partir de alterações recentes da economia brasileira, mostrar como esse espaço está, ele também, baseado num conjunto de pressupostos culturais. Mudando esses pressupostos, muda também o conjunto de possibilidades abertas para a ação e a reflexão econômica, com consequências importantes também na esfera política, a ponto de podermos afirmar a existência de um novo modo de dominação. O material empírico para o desenvolvimento dessa hipótese vem prioritariamente das transformações do campo das finanças no Brasil recente e a tentativa de demonstração apresenta algumas nuances dos sistemas classificatórios que regem o campo do poder da contemporaneidade nacional. As transformações, e as ações dos atores que nelas estão implicados, desvelam também um sistema classificatório robusto, surgido fundamentalmente com a redemocratização do Brasil, cuja pregnância espero conseguir demonstrar no texto.

Palavras-chave: conflito cultural, alto/baixo clero, “lição de casa”, fundos de pensão, Partido da imprensa Golpista (PiG), “mensalão”.

Introdução

A esfera cultural costuma ser vista como contraposta e subsumida à econômica. Essa avaliação é um automatismo ancorado no bom senso que confere maior importância à “dura e objetiva realidade econômica” do que à “plástica e ambígua atualidade cultural”. É ainda o resultado de um marxismo vulgarizado que curiosamente enraizou nos setores cultos da sociedade um determinismo econômico, paradoxalmente tosco, que funciona como efeito-teoria perverso, incidindo principalmente nos setores sociais e culturais que se identificam com o chamado “neoliberalismo”, como sugere Pierre Bourdieu (2012). E essa peculiaridade, como veremos adiante, irá sedimentar culturalmente a disjunção entre as esferas econômica e social, justamente uma das características mais marcantes da ideologia “neoliberal”.

Ao se observar o mundo das finanças, a suposição irrefletida cobra um preço especialmente caro e seu efeito dissimulador deveria ser esclarecido justamente para

que a sociologia pudesse encarar essa esfinge que a desafia intelectualmente, já que ela hipostasia um conjunto de conexões fundamentais para explicar a contemporaneidade. Os “mercados” tornaram-se uma expressão encantada. Os mercados financeiros pressupõem sua hegemonia sobre quaisquer outras instâncias, incluídos os mercados de trabalho e de bens materiais.

Naturalizada, essa expressão não precisa ser explicada no nosso cotidiano e parece ter o dom de controlar nossos destinos como uma espécie de *deus ex machina* cujas determinações e ruminções são capazes de suplantar quaisquer outras razões, argumentos ou necessidades. Consequentemente, abrir essa “caixa-preta” é um passo necessário para que a sociologia cumpra o seu papel, dotando a sociedade de instrumentos para a reflexividade no trato indispensável de seu espaço financeiro (Grün, 2007b).

O mundo das finanças é uma esfera de sociabilidade que nas sociedades contemporâneas costuma funcionar como um campo no sentido da sociologia de Pierre Bourdieu (2003). Essas configurações sociais expressam, entre seus principais atributos, a propriedade de construir e manter um grau de autonomização em relação a outras esferas. O mundo das finanças se caracteriza por uma maior ou menor capacidade de impor um sentido compartilhado por toda a sociedade sobre o significado dos eventos que transcorrem no seu interior e, especialmente, em suas fronteiras.

Uma das medidas da autonomia é justamente a maior ou menor capacidade de imposição do arbitrário ali produzido nas demais esferas da sociedade contemporânea, pois outros espaços sociais, especialmente os adjacentes – como o empresarial ou o universitário – também tentam fazer a sociedade acatar suas versões da realidade. Nesse sentido, não é demasiado dizer que o campo financeiro parece ter se depreendido totalmente do resto da sociedade, obrigando-a a aceitar suas mais diversas opiniões e, principalmente, seu *diktat* sobre a condução das vidas pessoais e coletivas daquela imensa maioria da população que está explicitamente afastada do campo financeiro. Percebemos essa autonomização de maneira muito clara quando observamos que a representação social da atividade econômica deixou de ter o centro na atividade industrial para deslocar-se em direção aos “mercados”. A representação social da riqueza deixou de se fazer em torno do industrial ou do grande agricultor prósperos para se concentrar nos banqueiros e financistas mais notórios. E, não por acaso, a crítica social contemporânea – e mesmo a indústria cultural – miram não mais o “capitão de indústria” implacável em sua determinação de crescer em riqueza e poder, construtor de impérios empresariais mensuráveis pelo número de empresas e de empregados que ostentava ou subordinava, mas o banqueiro especialmente ardiloso na tarefa de canalizar toda a riqueza produzida pela sociedade para os seus próprios bolsos, enxergado pela crítica como um parasita que não cria

empregos nem qualquer produto ou serviço útil para a sociedade, apenas se apropria da labuta dos outros (Grün, 1994; Useem, 1996; Davis, 2009; Grün, 2013a).

No espaço que estamos explorando, o ponto mais saliente – e contraintuitivo – da proposição acima é justamente que os financistas são ricos porque são legítimos, ao contrário da proposição inversa de que é a riqueza que produz a legitimidade (Grün, 2007b). Se correta, essa afirmação tem muitas consequências, tanto na esfera propriamente da reflexão intelectual como na da avaliação dos graus de liberdade efetivos e de suas aplicações na análise e nas intervenções na dinâmica política e mesmo na busca de inteligibilidade das transformações morfológicas da sociedade contemporânea. Essencialmente porque ela desloca o foco da investigação sobre a esfera financeira que antes estava confinado aos espaços teórico e empírico normalmente abrangidos e controlados pela economia, para aquele dos estudos sobre a cultura, nos quais a construção dos objetos e, portanto, as problemáticas desenvolvidas terão contornos provavelmente distintos e menos intuitivos. Nesse caso, o programa analítico principal deve desenvolver-se em torno da imposição de um arbitrário cultural e dos agentes capazes de exercer essa força e, correlativamente, daqueles cujos destinos são afetados mais ou menos passivamente pelos deslocamentos semânticos e reconstruções da realidade que são produzidos nessa dinâmica.

Os altos e os baixos da cultura e da economia

Ao avançar na hipótese acima, podemos olhar para a sociedade brasileira contemporânea e, sem muito esforço, observar o uso cotidiano de algumas expressões que se tornaram corriqueiras para designar, valorizar e rebaixar indivíduos, grupos, as suas ideias e pretensões. Trata-se do par “alto clero/baixo clero” e de seu corolário lógico, o da designação, cobrança e correção da “lição de casa”. O uso do par é tão frequente que dispensa apresentações. Um primeiro ponto – que creio não ser tão intuitivo – é que o “alto clero” exerce sua tutela sobre o “baixo clero” mediante a imposição da “lição de casa”. Essa última expressão, evidentemente extraída do universo do aprendizado escolar, tem um poder mnemônico que deve ser explicitado se quisermos avançar na compreensão das engrenagens que fazem funcionar o poder simbólico nas mais diversas atividades que constituem a sociedade brasileira contemporânea. O reconhecimento da necessidade de se fazer a “lição de casa” implica no reconhecimento da dominação cultural daqueles que prescrevem tal tarefa. Evidentemente, esse conjunto articulado de metáforas é originário de disputas e polêmicas que se travaram no espaço cultural das sociedades. Naturalizadas, essas expressões nos fazem esquecer tanto as suas origens como as consequências de seu emprego cada vez mais extenso e sistemático, que carrega e reitera sistematicamente a imposição da “meta” – dominação simbólica que percorre o Brasil contemporâneo (Grün, 2013a).

Ora, esse conjunto de ideias, que se transformou num sistema classificatório central, foi “tropicalizado” num momento bem específico pelo representante de um estrato também ele claramente identificado, e nem precisamos nos aprofundar na repercussão desse assinalamento. O conjunto de expressões entrou no português corrente brasileiro a partir da publicação de *A universidade em ritmo de barbárie* (Giannotti, 1986), um brado de defesa da hierarquia intelectual e universitária tradicionais cujos indivíduos e grupos que então começavam a se tornar dominantes se defendiam das consequências de uma das expansões daquele espaço no período, quando foram fundados os sindicatos de professores universitários locais e a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes) em nível nacional.

A hegemonia intelectual recém-conquistada na redemocratização era já contestada por um outro princípio de legitimidade. As tensões dessa disputa na esfera cultural rapidamente desaguaram num conjunto de trabalhos ao mesmo tempo científicos e de circunstância que, entre outras características, tentavam afiançar a primazia de seus produtores na hierarquia cultural e, soubemos mais tarde, política da sociedade brasileira saída da redemocratização. José Arthur Giannotti era o filósofo mais evidenciado de um grupo de intelectuais e professores universitários consagrados na delimitação com o “velho” poder universitário vinculado aos grupos no poder durante a ditadura militar, que reivindicava a liderança dos dois mundos interligados da educação e da cultura e que subitamente tiveram essa pretensão relativizada pelo surgimento do novo polo sindical. Esse grupo travava, naquele momento, uma disputa muito direta pela primazia e pelo sentido do mundo acadêmico com outro segmento de “jovens turcos”, esses últimos alavancados pela ação sindical e sua manifestação pode ser entendida no contexto daquela configuração. A análise da disputa pela primazia do discurso sobre os rumos da universidade brasileira que se travou entre os anos 1980 e 1990 mostra, em grandes linhas, o relevo desse espaço (Hey, 2008).

O ponto de vista que José Arthur Giannotti expressou naquele momento pode ser considerado certo ou errado, interessado ou sublime, mas o que realmente nos importa aqui é que o conjunto de categorias que ele decalcou da filosofia política ocidental para uso em sua polêmica enxertou bem e ganhou rapidamente raízes no novo solo (Gangneux, 1959; O’Boyle, 1970; Chartier, 1982; Darnton, 1983). E, por isso, as razões desse enraizamento são questões sociológicas muito interessantes a serem exploradas. É fácil constatar que o conjunto de categorias engendrado e utilizado para dar sentido a uma hierarquia estritamente cultural ganhou rapidamente outros terrenos. Num caso típico da ação de um conjunto articulado de metáforas vivas, ele foi estendido para dar conta de outras situações, em outros espaços e, sub-repticiamente, passou a nos fazer pensar tais configurações a partir da lógica das hierarquias culturais (Bourdieu, 1990; Ortony, 1993; Lakoff, 1996; Bourdieu,

1997). Um conjunto de metáforas se naturalizou, em outros termos, transformou-se em sistema classificatório nativo, automático e indisputado. Todos nós passamos a pensar através dele e deixamos de ter qualquer tipo controle reflexivo sobre as configurações e realidades que ele produzia e a perder de vista aquelas que esse sistema classificatório obscurecia (Grün, 2014).

Além do interesse evidente que a elucidação dessa configuração ainda pouco esclarecida tem para o entendimento tanto da história política quanto da história social e intelectual da sociedade brasileira recente, ela também influenciou nosso espaço financeiro. Especificamente, espero conseguir demonstrar que ela está presente na origem da configuração do campo financeiro brasileiro contemporâneo, estruturando esse espaço apenas aparentemente distante do mundo intelectual. No presente texto, proponho uma leitura da construção e manutenção das linhas de força desse espaço a partir da categorização cultural engendrada na sociedade inclusiva e a dependência de caminho que essa origem deflagrou no desenvolvimento posterior da configuração.

Uma vanguarda não intuitiva

A forma que o espaço financeiro tem se configurado nos últimos 20 anos, nos quais se desenvolveu uma vanguarda interna bem especificada, bem como alguns setores subordinados ganharam um canal para expressar seus interesses e suas inquietações, teve como marco inicial decisivo o processo de privatização das empresas estatais ocorrido no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Os até então pouco expressivos bancos de investimentos¹ e demais formas organizacionais “leves” do setor financeiro, que se contrapunham ao caráter “pesado” e “institucional” dos bancos comerciais tradicionais, adquiriram uma enorme musculatura ao produzir e instrumentar aquela importante alteração tanto da paisagem econômica como da política e sindical. Por outro lado, e como consequência desse passo, os “modernos” bancos de investimentos passaram a se diferenciar cada vez mais do extenso universo das pequenas e médias corretoras de títulos e demais intermediários financeiros de menor calibre, polo tradicional, mas evidentemente dominado do campo. Os integrantes deste último grupo passaram por momentos muito difíceis na nova configuração e suas agruras nos períodos FHC podem explicar o inesperado apoio que Lula obteve logo no início do seu governo por parte de setores do mercado financeiro (Murphy, 2002; Grün, 2007a; 2013b).

Os bancos de investimentos canalizaram um conjunto de tecnologias jurídicas e financeiras que tornaram possível o processo de privatização, “resolvendo” o que foi considerado na época um problema premente tanto da estrutura econômica brasileira como das estruturas políticas. Na primeira esfera, o diagnóstico foi que o

1. No quadro, a expressão “banco de investimentos” é uma tradução direta da expressão norte-americana, o que pode provocar alguma confusão, ainda que tal denominação seja frequente. Nossos bancos de investimentos são também chamados de bancos “de atacado”, pois, apesar de poderem legalmente gerir sistemas de contas-corrente que são mais típicos dos bancos “de varejo”, caracterizam-se mais por organizar investimentos e desinvestimentos de vulto para grandes clientes ou mesmo para os próprios sócios e empresas coligadas nas quais têm participação.

Estado seria ineficiente porque carregaria aquelas empresas, as quais, intrinsecamente deficitárias porque ineficientes, impunham suas pautas ao resto do governo e se constituíam num sorvedouro de recursos econômicos que inibia outras políticas estatais. Na esfera política, o grupo então no poder identificou no sindicalismo ligado àquelas empresas estatais o principal adversário de suas arremetidas rumo ao controle da agenda política e institucional. Conjunturalmente, essa “certeza” se formou durante e no rescaldo da greve dos petroleiros transcorrida no início do governo FHC e, não por acaso, duramente combatida por ele.

Atores anfíbios – atuando tanto na esfera econômica como na política, criando e instrumentalizando as novas tecnologias sociais que permitiram a transformação econômica –, nossos banqueiros de investimentos transformaram-se em verdadeira vanguarda do setor financeiro e ainda em agentes políticos eficientes para a configuração que se formou no primeiro período de Cardoso. Na base do conteúdo intrínseco dessa competência, constatamos a importação e a adaptação para o Brasil de então de um feixe de técnicas jurídicas, de engenharia financeira e de tecnologias organizacionais próprios dos países anglo-saxões do final dos anos 1980. Lá, tais instrumentos organizaram um profundo processo de fusões e incorporações de empresas (Estados Unidos) e a privatização de diversos serviços públicos (Reino Unido) (Useem, 1996; Williams *et alii*, 2013).

No Brasil, essa tecnologia tornou-se a base a partir da qual foram criados os contratos entre, tipicamente, três tipos de parceiros:

1. aqueles dotados de capital econômico (grandes bancos nacionais e internacionais, fundos de pensão, braços diretos do governo como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outros atores institucionais);
2. aqueles dotados de credibilidade para gerir a especificidade tecnológica das empresas (em geral empresas estrangeiras que prestavam os mesmos serviços em seus países de origem, mas, também, eventualmente, grandes empresas brasileiras notoriamente eficientes); e
3. nossos bancos de investimentos, os quais, ainda que na época pouco dotados de capital econômico, empalhariam a capacidade de juntar os demais atores e de conectá-los às esferas governamentais que deveriam sancionar a aquisição e o funcionamento posterior das empresas.

E, na sequência, nosso deslocamento principal: os quadros desse novo mundo financeiro se fizeram enxergar como os únicos atores brasileiros capazes de gerir as

empresas recém-privatizadas de acordo com padrões organizacionais contemporâneos ajustados pela financeirização, que não estariam ao alcance das burocracias tradicionais das empresas estatais, ainda que nelas estivesse concentrado o pessoal com treinamento técnico específico de cada especialidade. Ao espelhar um processo internacional do período (DiMaggio, 2001), a eficiência deixou de ser uma relação de maestria tecnológica de algum processo industrial ou agrícola específicos para se converter em capacidade de “renovar” a gestão organizacional das empresas, cortando impiedosamente os desperdícios e demais “vazamentos” de recursos que o imaginário da época atribuía à gestão pública das empresas que estavam na mira da privatização (Grün, 1999).

Essa centralidade dos bancos de investimentos no processo deu aos seus dirigentes o direito tanto a aplausos e a enormes retribuições financeiras, típicas desse espaço, como também, mais tarde, à responsabilidade tanto pela era dos escândalos políticos iniciada pelo mensalão como, em parte², pelo deslize da economia em geral no momento da eclosão da crise financeira internacional. Na nossa grade de leitura, o desenvolvimento dessa tecnologia social representou primeiramente uma importante acumulação de capital cultural e simbólico que foi – e continua sendo – utilizada em diversas esferas da vida social brasileira, direcionando a favor daquele grupo o resultado de vários contenciosos importantes que dividem a nossa contemporaneidade. Mas uma curiosa sintonia do calendário interno do setor com a cronologia da vida política brasileira fez aparecer em cena o grupo dominado, normalmente obscuro, formado naquele momento tanto pelos corretores tradicionais como pelos dirigentes de fundos de pensão (Murphy, 2002). É assim que, secundária e corolariamente, a força relativa do grupo de agentes que dirige os bancos de investimentos pode ser avaliada no tempo, especialmente no enfrentamento dos atores que conseguiu subordinar num primeiro momento, mas que, um pouco mais tarde, acabariam ganhando força com o advento dos governos petistas.

Vanguarda, privatização e catarse social

Vivíamos no início dos anos 1990, período no qual a doxa econômica e política indicava que os aparelhos estatais deveriam ser “enxugados”, mormente o que na época se intitulava de “setor produtivo estatal”, considerado justamente como improdutivo. O diagnóstico era praticamente consensual, restando a dificuldade de como implementá-lo. Nossos atores apontaram o caminho mais geral e ajudaram a desbastar o terreno para realizar tal proeza, fornecendo as ferramentas financeiras e jurídicas que o viabilizaram. Daí vieram os aplausos: o reconhecimento de suas competências no largo espectro da sociedade embebido pela doxa internacionalmente dominante. Mais do que isso, de uma superioridade moral e cultural que

2. O “tamanho” dessa parte é um ponto a ser elucidado. Vimos aparecer na imprensa algumas menções a esse papel temerário dos bancos de investimentos no Brasil, de alguma forma mimetizando o comportamento da imprensa dos países centrais. Posteriormente, essa culpabilização desaparece do debate público brasileiro, enquanto permanece e mesmo se intensifica naqueles outros países. Ver <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,brasil-esta-entre-os-mais-expostos-aos-fundos-de-madoff,295585,0.htm>>; <<http://www.jb.com.br/economia/noticias/2009/02/09/ fraude-de-madoff-enganou-mais-de-20-brasileiros/>>; Grün, 2010.

3. Ver <<http://www.anabb.org.br/mostraPagina.asp?codServico=4&codPagina=10622>>; Peña, 2005; Senado Federal, 2005; Grün, 2008a).

4. Na visão dos banqueiros tradicionais, o papel central dos bancos é o de descontar títulos provenientes de operações de crédito para aumentar a circulação de moeda e, consequentemente, acelerar o desenvolvimento econômico, possibilitando e agilizando o encontro entre os investidores possuidores de liquidez e os empresários e consumidores que necessitam antecipar suas operações. Essa ideologia “tradicional” aparece nas memórias dos banqueiros do passado e em algumas manifestações da Febraban (ver Vidigal, 1981; Troster, 2004).

lhes dava o direito de opinar sobre os mais diversos assuntos. Isso sem falar que esse reconhecimento tornava legítima a ascensão dos indivíduos desse grupo rumo à vanguarda financeira na condição de técnicos regamente pagos e, não poucas vezes, até como proprietários dessas novas organizações, em especial os fundos de investimentos independentes, que alteraram a paisagem econômica brasileira. Em suma, líderes não só na atividade econômica, que eles redefiniam³ como sendo centrada no mercado de ferramentas financeiras, mas também em diversas outras esferas, nas quais suas extrapolações economicistas eram ajuizadas como o suprasumo da racionalidade humana (Dávila, 2004).

Endeusados por uns, satanizados por outros... o novo elemento da paisagem social, em especial de nossas elites, foi apreendido essencialmente em sua dimensão moral. Rapidamente o espectro político dividiu-se entre aqueles que achavam favorável a evolução e aceitavam os novos elementos e os que repudiavam essa nova nobreza. É impossível imaginar que a sociedade como um todo produzisse um resultado diferente diante dos atores que mudaram irreversivelmente a paisagem econômica nacional. Podemos mesmo entender a série de escândalos deflagrada a partir do “mensalão”, com a acolhida controversa dos novos atores: conforme observamos nas sessões agitadas do Congresso Nacional de setembro de 2005, durante a CPI dos Correios, esses indivíduos fizeram nossos representantes políticos se dividirem ao meio, sem que fosse praticamente possível nenhuma posição intermediária. Os relatos daquele momento mostram a oposição praticamente absoluta: heróis do capitalismo e do desenvolvimento para uns; para outros, os vilões que exemplificariam o pior da exploração do homem pelo homem⁴.

A apreensão “a quente” era explicável e incontornável, já que estávamos diante da própria definição do que tinha sido a realidade econômica do passado então recente e a versão que prevalecesse faria também preponderar a família política que a sustentava. Afinal, cientistas sociais são pessoas interessadas em política e dificilmente poderíamos abstrair ou controlar totalmente nossa imersão no espaço político do tempo no qual vivemos. Mas esse período de contenciosos levados à agudeza máxima pode ter trazido no seu halo sérias limitações para o desenvolvimento da acuidade científica e intelectual necessárias para dar conta objetivamente da novidade cuja importância dificilmente pode ser escamoteável. Os novos entrantes na alta burguesia acumulavam trunfos na esfera econômica, como seria suposto, mas também na cultural, tornando-se mais do que ricos, respeitados por suas qualidades intelectuais e mesmo, num determinado espectro, também pelas qualidades típicas da esfera cívica. Destacavam-se⁴ pelas formas que teriam encontrado para vencer a resistência dos diversos atores “corporativistas” que tentavam impedir as privatizações e, consequentemente, a necessária reconfiguração do Estado e, a partir daí o progresso do país como um todo.

O grande teatro no qual o processo transcorreu foi justamente o da privatização das empresas estatais. Em torno de sua interpretação, construiu-se um espaço simbólico que uns chamam de “neoliberalismo” ou de “financeirização”, outros, em geral nossos novos burgueses e intelectuais – oponentes dos primeiros tanto na academia quanto no tabuleiro político –, falam simplesmente na imposição da “racionalidade econômica”, a qual deveria prevalecer caso almejássemos um país mais próximo do “Primeiro Mundo” (Oliveira, 2002).

No Brasil, como em diversos países, essa transformação da paisagem social é interessante como exemplo e importante pela centralidade fática que adquiriu nas cenas econômica e política da contemporaneidade. Do lado da “racionalidade econômica” estão os banqueiros de investimentos e seus apoios políticos, acadêmicos e midiáticos. Do outro, situam-se os dirigentes dos fundos de pensão das empresas estatais e seus apoiadores nas esferas culturais. Na análise desses últimos, precisamos levar em conta todas as gradações necessárias para avaliar os posicionamentos de grupos deslegitimados no campo do poder e que por isso pouco se expressam e, quando o fazem, muitas vezes dizem apenas o que imaginam ser necessário para conquistar o reconhecimento dos primeiros e da sociedade em geral. Os primeiros são os iniciadores do subespaço das finanças acima mencionado, criado praticamente no período FHC; os últimos também são relativamente recentes, datando dos anos 1970, quando foram concebidos no Brasil os primeiros fundos de pensão.

Acompanhei as vicissitudes dos últimos numa pesquisa realizada no período FHC (Grün, 2003). Maria A. Chaves Jardim (2007) recuperou o mesmo grupo já atuando no primeiro governo Lula. Na primeira pesquisa, encontramos um grupo em busca de legitimação e tentando ser identificado com os profissionais do mercado financeiro, especialmente com os novos banqueiros de investimentos, os quais, naquele final dos anos 1990, já davam sinais claros de que poderiam ser considerados como a vanguarda do sistema financeiro (Grün, 2007a).

Nossa amostra mantinha um relacionamento complexo com a vanguarda. De um lado, a evidente admiração pela desenvoltura técnica que aqueles agentes demonstravam no manejo dos instrumentos financeiros que operacionalizaram a privatização e demais grandes operações financeiras do período FHC. No outro plano, a desenvoltura social demonstrada nas diversas situações de interação mundana – almoços de negócios, jantares festivos, seminários de investimentos – quando o traquejo social dos jovens banqueiros e de seus auxiliares diretos era exibido e reverenciado e, portanto, transformado em capital simbólico. Nesse sentido, era forte a tentativa dos dirigentes dos fundos de pensão em se mostrarem como quadros técnicos capazes de compreender e mesmo de executar as então novas

e complexas operações de engenharia econômica e jurídica que notabilizaram o período, bem como algumas tentativas de isomorfismo no âmbito do comportamento em geral e na esfera do consumo em particular.

As armas dos (parcialmente) oprimidos

Em outra esfera, os dirigentes dos fundos de pensão agiam coletivamente por intermédio da Associação Brasileira de Fundos de Pensão (Abrapp), que produzia material de divulgação e desenvolviam um intenso trabalho de formação profissional. A partir desse espaço, lutavam para afirmar e manter a sua individualização de gestores de um tipo específico de poupança irredutível às formas que seus concorrentes mostravam maestria no comando e, portanto, a irredutibilidade de seu papel na paisagem financeira. Os pecúlios que devem reverter para os cotistas dos planos de fundos de pensão e seus dependentes devem ser geridos a partir de perspectivas temporais de amplitude bem mais longa do que aquelas que os financistas se ocupam normalmente. Daí ser necessário configurar hipóteses de risco e os consequentes investimentos a serem desenhados ou escolhidos, distintos dos habituais, que são os praticados pelos financistas ditos “de mercado”. E tanto isso era considerado óbvio, que essa especialização gerou a configuração de uma disciplina com formação universitária específica: a atuária, a configurar-se na confluência entre a estatística, a demografia, a economia e a contabilidade. Prioritariamente, a atuária deve preparar quadros para trabalhar nos fundos de pensão e para as companhias de seguros, que também precisam desenhar e gerir produtos financeiros com horizontes temporais longínquos e em torno dos quais as hipóteses habituais para a avaliação do risco e retorno, que formam o essencial da competência profissional dos financistas do mercado, perdem validade como se pode depreender das descrições profissionais detalhadas em diferentes endereços⁵.

Mas também no quesito da especificidade, os dirigentes dos fundos de pensão foram constantemente questionados por ações e decisões que emanavam do governo federal, que, em última instância, poderia ser considerado como “patrão” dos diretores dos fundos de pensão, já que as empresas mantenedoras dos fundos eram estatais. Ao flexionar a polissemia construída na interpretação “oficial” da história brasileira, os dirigentes dos fundos de pensão eram constantemente questionados em sua tecnicidade profissional e taxados de defensores de interesses “corporativos”. Nessa narrativa, predominante no período, eles eram considerados nada mais do que os continuadores dos execrados Institutos de Aposentadoria e Pensões do período pré-1964, em suma, os herdeiros do estigmatizado mundo do trabalhismo varguista e assim, eles mesmos atingidos pela auréola de descrédito, como fica claro em notícia veiculada então pela *Folha de S. Paulo*⁶. Nesse quadro, qualquer dúvida

5. Ver <<http://guiadoestudante.abril.com.br/profissoes/administracao-negocios/ciencias-atuarias-684530.shtml>>; <<http://www.fea.usp.br/conteudo.php?i=188>>.

6. Ver <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2104200117.htm>>; Cruz, 2001.

quanto à justeza e adequação do processo de privatização era denegada e, ainda que as escutássemos em privado, nossos informantes jamais permitiriam que elas chegassem à esfera pública, já que “sabiam” que essa ambivalência fulminaria suas pretensões de serem reconhecidos como atores “modernos”⁷.

Um ponto interessante é que o grupo tentava – e aqui, por causa da precisão que ela traz, permito-me usar anacronicamente uma linguagem que se tornou mais comum posteriormente – fazer prevalecer uma “narrativa concorrente generalizante que positivava sua posição”. Diziam-se a vanguarda brasileira do *shareholder power*, a chamada “revolução dos acionistas”, tema então muito em voga nas publicações econômicas e mesmo do grande público nos países do Primeiro Mundo, em particular dos Estados Unidos (Fligstein, 1990; Useem, 1996; 1993; Fligstein & Friedland, 1995; Grün, 2008a).

Em princípio, se fosse possível que o processo social seguisse apenas uma lógica intrinsecamente intelectual, tais considerações poderiam construir um sólido argumento em favor da importância, da contemporaneidade e mesmo da essencialidade do grupo dos dirigentes de fundos de pensão na governança econômica e política das sociedades capitalistas complexas contemporâneas. Um posicionamento público do dirigente de um dos fundos de pensão mais importantes daquele período mostra bem essa argumentação⁸.

Em torno da “revolução dos acionistas”, perfilava-se um conjunto de ideias, no âmbito das quais se situava a chamada “boa governança corporativa” como o conjunto de prescrições necessárias para tornar o mercado acionário brasileiro tão eficiente quanto o propalado paradigma norte-americano. Nossos fundos de pensão se fizeram a vanguarda dessa tendência (Waksman, 1997; Drucker, 1976; Useem, 1993; 1996; Grün, 2005). E, de maneira paradoxal, se nos ativermos apenas ao mundo (que aqui podemos, e devemos, considerar abstrato) dos discursos reputados legítimos na contemporaneidade, tal reivindicação, embora cabível em termos estritamente culturais e econômicos, não encontrava qualquer guarida na academia ou na imprensa brasileira que legitimasse – ou não – a ação dos agentes econômicos e do governo⁹.

As armas dos “oprimidos” não são efetivas

Mais uma vez anacronicamente, poderíamos dizer que a negativa do reconhecimento da importância dos fundos de pensão por parte da imprensa da época já era uma expressão precoce da entidade “PiG”, que posteriormente foi construída (ou percebida) no debate político que caracteriza o período Lula e o imediatamente posterior (Grün, 2014). Na época, ouvíamos muitas queixas dos integrantes dos fundos quan-

7. Antonio José Pedroso Neto (2005) propõe uma análise circunstanciada da imposição dessa doxa sobre um grupo de dirigentes de uma empresa estatal paulista e a dificuldade de qualquer reação contra o pensamento então dominante. Em momento anterior, já havia registrado um “janismo disfarçado” de gerentes de banco e de recursos humanos de formação autodidata, durante a campanha para a Prefeitura da cidade de São Paulo, em 1985. Tal predileção política era considerada atrasada e fornecia verossimilhança a uma estigmatização profissional que ocorria no espaço empresarial, justamente num momento de grandes transformações em que se instalava a primeira onda de tecnologia de contabilização “on-line” naquele ramo de atividade (Grün, 1992).

8. Aliás, ponto ao mesmo tempo obscuro e saliente da conjuntura daquele momento é a quase inexistência de posicionamentos dos dirigentes dos fundos de pensão sobre quaisquer dos diferendos que então dividiam a esfera pública do Brasil, justamente ao contrário do que nos acostumamos a ver nos anos dos governos federais petistas. Esse misto

de censura, censura-prévia e autocensura é, nele mesmo, um indicador precioso das hierarquias cultural, econômica e política então prevaletentes e pode ser um bom ponto de entrada para outros desenvolvimentos dessa análise. Ver <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/11/09/dinheiro/3.html>>; Waksman (1997).

9. E começa a se insinuar a ideia de que capital cultural não é sinônimo de sabedoria. Estamos acostumados a essa precisão quando falamos de conhecimentos ancestrais ou populares. Mas aqui, falamos de estoques culturais específicos da atualidade econômica internacional, os quais, quando exibidos por atores considerados ilegítimos, foram sumariamente ignorados no período.

to à incompreensão, especialmente da imprensa, mas também dos políticos, do que eles julgavam ser as suas razões e realizações.

Uma característica importante do período é que os dirigentes de fundos de pensão tentavam sistematicamente alterar essa situação através da contratação de assessores de imprensa profissionais, cujos portfólios indicavam que eram reputados e bem-sucedidos em empreitadas de outros ramos. Ao manter a suposição de que aplicavam o máximo de sua competência profissional na tentativa de fazer a imprensa e a opinião pública ouvir e entender as razões dos fundos de pensão, concluiríamos que a barreira separando essas entidades das boas graças da “opinião pública” era cultural, portanto maior e mais complexa do que a simples constatação de que o governo da época estava “vendido ao capital financeiro”, ou que nossos atores “não sabiam vender o seu peixe”. E a magnificar essa constatação, é sempre bom lembrar que a ideia de “governança corporativa” se consagrou nacional e internacionalmente como a principal armadilha ideológica do campo financeiro e, mesmo posteriormente, a contribuição dos dirigentes e integrantes dos fundos de pensão para a sua aclimação e difusão no Brasil contemporâneo praticamente não foi lembrada.

A não legitimação do grupo tinha uma consequência direta na esfera econômica. Esse caso mostra como é impossível dissociar as duas ordens da realidade. Ela tornava “natural” que os fundos de pensão se tornassem atores ao mesmo tempo obrigados e passivos nos processos de privatização e de gestão das empresas recém-privatizadas. E isso mesmo se eles se constituíssem em seus maiores provedores de capital e que as privatizações contrariassem diretamente os interesses profissionais de seus cotistas, como mostra desabridamente a entrevista de Solange Paiva acima referida e acessível. O discernimento social, o talento econômico dos seus dirigentes não eram reconhecidos, suas boas intenções eram postas em dúvida aprioristicamente e o somatório desses despreços os desqualificava para a formulação de decisões de investimento, para a gestão ou mesmo a simples supervisão das novas empresas. Isso sem falar na complexa questão ética da participação central no financiamento do desmonte do mundo das empresas estatais das quais os gestores e cotistas dos fundos não só eram originários como ainda tinham percorrido o essencial de suas trajetórias profissionais (Pedroso Neto, 2005). Tudo como se esse segmento de atores simplesmente não tivesse o direito a expor seus pontos de vista ou a defender os interesses do grupo do qual participavam e representavam, muito menos a disputar o uso das vultosas somas de capital envolvidas nas operações financeiras daquele momento e que, nominalmente, lhes pertencia. Num processo de concentração maciça de violência simbólica talvez inédito, já que o grupo no poder enfeixava não só o poder político, como também o econômico e o cultural, a própria identidade social do grupo dos trabalhadores das empresas estatais foi desvalorizada e depois negada

sem que lhes restasse nenhuma referência positiva (Grün, 2005b). Se, conforme diversas análises mais gerais do período, houve aprofundamento da democracia, esse fenômeno deve ser melhor qualificado, já que certamente passou longe do espaço empírico que estamos explorando nesse momento e não leva em conta o uso da violência simbólica na criação de assimetrias sociais.

Já nossos então jovens banqueiros de investimentos – esses rebentos mais inteligentes das boas famílias tradicionais ou aproximadas – gozavam da melhor reputação possível e, não por acaso, obtinham todos os galardões de introdutores de novidades fundamentais para o capitalismo brasileiro e também para as elites culturais e políticas. Em especial, estariam elaborando os instrumentos econômicos e jurídicos necessários para aliviar o peso do então chamado Estado-Leviatã. Os instrumentos poderiam ser rapidamente descritos como os fundos de participação privada, ou de *private equity* como são mais conhecidos, e seus correlatos e acessórios jurídicos e econômicos, que permitiam associações para propósitos específicos, em particular aquelas que viabilizaram a formação dos consórcios que participaram dos leilões de privatização. Diminuir o peso do Estado, em especial nas atividades ditas produtivas, era um dos principais objetivos do período que começa com Collor e atinge o seu ápice no primeiro dos governos FHC. Mas esse objetivo se manteve como desiderato abstrato até que nossos “heróis do capitalismo contemporâneo” desenvolvessem as ferramentas que o viabilizaram.

Quem controla a narrativa controla o jogo... e a economia

Na narrativa prevalecente, os jovens e brilhantes economistas e advogados que equiparam ao mesmo tempo o Estado e as empresas financeiras das quais eram consultores ou coproprietários com as tecnologias jurídicas e financeiras utilizadas na privatização foram considerados os artífices habilidosos de uma tarefa então equivalente à descoberta do Santo Graal. Afinal, a privatização traria a prosperidade que o Brasil sempre gozou potencialmente, mas que o Estado tradicional e seus burocratas, ardilosos na defesa dos seus próprios interesses corporativos, impediam de desenvolver. E nessa construção consagrada, os lucros econômicos advindos daquelas transações econômicas que alteraram drasticamente a relação entre o Estado e o setor privado da economia em favor deste último eram vistos como recompensa legítima da ação social e politicamente útil e inspirada¹⁰ tanto na esfera cultural como na social (Grün, 2004a; 2004b).

Ao retomar as narrativas montadas e confrontadas na época e aplicando a chave explicativa que estamos explorando agora, podemos indicar que os novos banqueiros eram considerados como o alto clero da economia e da política, enquanto os

10. Utilizo aqui o termo “inspirada” no senso estrito de uma ordem de legitimação, conforme proposto por Boltanski (1991).

gestores dos fundos de pensão parte do baixo clero. E, de fato, a pista da hierarquia cultural oferece um ponto de vista elucidativo: os banqueiros de investimentos, primeiros daquela ordem, davam a direção e a sociedade brasileira de então lhes atribuía o direito social de julgar se as intenções e ações dos dirigentes dos fundos de pensão, os segundos no padrão que lhes foi imposto, realmente caminhavam no bom sentido, ao mesmo tempo apontado e aferido pelos primeiros.

No contexto da hierarquia simbólica que prevaleceu naquele período, os segundos fundamentalmente lutavam por ganhar o reconhecimento dos primeiros. E, ainda que também tentassem com menor ênfase construir o seu nicho específico na esfera econômica do país, tinham esse caminho bloqueado na sociedade brasileira daquele momento. Concretamente, essa circunstância se configurava no panorama da época, no âmbito do qual, caracteristicamente, eram considerados “clientes passivos” das novidades financeiras e imobiliárias que diversos tipos de agentes econômicos lhes ofereciam.

Os eventuais lampejos de criatividade financeira ou os esforços do pessoal interno dos fundos para lapidar e tornar tais produtos financeiros realmente adequados ou acatáveis pelas organizações que lideravam não foram vistos como novidades, mas eram caracterizados como simples trabalho rotineiro, a nossa já conhecida “lição de casa”. E por fim, ao ensaiarem um voo inspirado em Georges Dumézil (1971), a aceitação social da narrativa então prevalecente ajuda-nos a corroborar o enraizamento na sociedade contemporânea desse esquema de pensamento que consagra a dominação financeira e, em especial, a faceta desse processo que foi instrumentalizada lucrativamente pela vanguarda financeira (Grün, 2007b).

O viés de percepção social se magnifica ao se considerar as possíveis consequências técnicas de os fundos de pensão encerrarem uma lógica de funcionamento particular advinda da necessidade de gerir pecúlios em prazos muito mais longos do que aqueles afeitos às finanças tradicionais (Grün, 2003). Mesmo assim, em mais um caso típico de explicação do funcionamento de um modo de dominação pela negativa da sociedade em reconhecer uma possível *montée en généralité* (Boltanski, 2009) da amplitude de julgamento e ação de um grupo subalterno, sua gestão era considerada apenas um caso particular contemplado pela competência geral dos novos financistas. Nessa situação, os possíveis motivos doutrinários que poderiam pôr em causa as considerações e soluções dos financistas não eram considerados e se perderam no oblivio social como poderíamos demonstrar, por exemplo, a partir da memória da governança corporativa. Dessa forma, nosso exemplo acabou então se constituindo num caso bem claro de exercício de hegemonia cultural do grupo dos “jovens banqueiros”, a vanguarda financeira que se configurou naquele momento.

E, mais do que isso, os problemas sociais, econômicos e ambientais causados pelas soluções preconizadas pelos banqueiros de investimentos para os problemas políticos e financeiros da época – sejam os do Estado, sejam os dos demais atores da cena econômica – eram “externalizadas” das problemáticas em julgamento. Tudo isso se passando como se a elegância das soluções “limpas” não simplesmente escondesse as sujeiras dos processos debaixo do tapete, mas realmente as fizesse evaporar, pelo menos na percepção possível da arena dos jogos sociais do período em que a dominação financeira talvez tenha atingido o seu auge na sociedade brasileira¹¹.

Milhares de profissionais tiveram suas carreiras abortadas, com prejuízo individual por certo (Alves, 2004; Neto, 2005). Mas também a sociedade foi subitamente privada dessas habilidades e assistiu à lenta mas constante decadência da prestação de serviços na área de energia, que se tornou mais cara e errática (Netto, 2003), antes dados como aquisição definitiva da sociedade e, na área de telecomunicações, a mudança da base telefônica fixa para a móvel foi realizada se consagrando como um feito econômico e organizacional, escondendo que foi efetivada através de um preço de tarifa dos mais altos do mundo, e sem que a cidadania se insurgisse¹². Dificilmente encontraríamos no Brasil contemporâneo um caso tão acabado de prestidigitação social. E, como sabemos, desde Marcel Mauss, a magia só é possível com a cumplicidade dos implicados (Grün, 2005a).

O Brasil não é mais o mesmo: divisão do trabalho cultural e dominação simbólica

O mundo muda a partir da ascensão dos governos petistas. Num padrão já esboçado no período anterior (Grün, 2003), mas fortemente reprimido, o principal ponto identitário dos gestores dos fundos de pensão passa a ser o de “domadores do capitalismo selvagem brasileiro”, que vai aparecer em toda a sua grandeza em Maria A. Chaves Jardim (2007). Na nova quadra política sob a hegemonia do Partido dos Trabalhadores, o grande esforço ao mesmo tempo cultural e político foi o de tentar etiquetar a modalidade de capitalismo que imperou no período imediatamente anterior de “capitalismo selvagem”¹³. E para superar essa caracterização, evidentemente negativa, a missão dos grandes atores institucionais – que são os fundos de pensão – passou a ser a de usar o seu peso enorme de provedores e centralizadores de capital para impor novas e melhores práticas sociais e ambientais aos capitalistas privados (Grün, 2005a; Sartore, 2010).

Na nova narrativa que começou a se insinuar, os dirigentes dos fundos de pensão deixavam de ser aqueles agentes econômicos subalternizados e deslegitimados do período anterior para se tornarem a interface virtuosa entre as esferas econômica e

11. Por exemplo, a quase impossibilidade de trabalhadores manuais encontrarem empregos regulares depois de uma certa idade “não era questão relevante” na discussão que eles impuseram a respeito da descontinuação da aposentadoria por tempo de serviço. Ver Grün (2005a).

12. ver <<http://www.valor.com.br/empresas/3295780/brasil-ainda-tem-tarifa-de-celular-mais-cara-do-mundo-diz-uit>>; Moreira (2013).

13. Até onde consegui perscrutar, a expressão “capitalismo selvagem” foi popularizada pela música do conjunto Titãs “Homem primata”, do disco *Cabeça de dinossauro*, de 1986 <<http://www.vagalume.com.br/titãs/homem-primata.html>> e consagrada no filme de mesmo nome, de André Klotzel, de 1993 <<http://www.youtube.com/watch?v=Zrx-Jc01cL3c>>. Inserir esses produtos e produtores culturais nas cronologias e hierarquias da sociedade brasileira contemporânea poderia se constituir em excelente projeto intelectual.

política que transformaria o capitalismo brasileiro na direção social e politicamente correta, aquela sufragada pelas urnas a partir de 2002. Uma cronologia rigorosa do sistema de ideias que estava tentando se contrapor ao preconizado pelos novos financistas encontraria um predecessor importante nas tentativas de instalar as câmaras setoriais e regionais nos anos 1980. Essas experiências, posteriormente quase esquecidas, tinham como base ideológica a mesma ideia de concertação econômica e social enquanto princípio de organização da vida econômica e social que seria contraposto e superior ao da organização espontânea da sociedade a partir dos mercados. Vários atores políticos e sindicais, que mais tarde vimos aparecer no enredo do “capitalismo domesticado”, apareceram antes – no período da curta administração Itamar Franco – como propulsores e apoiadores das câmaras setoriais e regionais, aproveitando o momento em que a primeira grande vaga do pensamento econômico, que mais tarde tornar-se-ia doxa, foi identificada com a corrupção política do também curto mandato de Fernando Collor. Tal deslegitimação política provavelmente aprovisionou o espaço político e cognitivo para dar possibilidade de efetivação àquelas tentativas de gestão econômica “heterodoxa”, distantes das prescrições internacionais do período. Por outro lado, o rápido desaparecimento dessas experiências no início do primeiro governo FHC corrobora a hipótese da falta de raízes dessa família ideológica no espírito da época (Zilbovicius, 1997).

A financeirização à brasileira

Um ponto interessante é a dinâmica criada na circularidade entre a crítica social e política à dominação financeira e a resposta do campo que lhe é dada. Um dos principais indícios dessa transformação do espaço social pode ser encontrado no retrabalho do instrumento financeiro “fundo de private equity” ocorrido no período. De instrumento por excelência do desvelamento da razão financeira e do predomínio econômico dos seus locutores mais decididos, ele se transforma em investimento com fortes preocupações sociais e ambientais, e mesmo como promotor da “boa governança corporativa” (Grün, 2009).

A transformação pode ser considerada tanto como manifestação brasileira contemporânea da extensão do campo do poder, conforme os desenvolvimentos de Pierre Bourdieu (1989), quanto absorção e instrumentação da crítica segundo a digressão de Luc Boltanski e Ève Chiapello (1999). Ao mesmo tempo podemos utilizá-la empiricamente como caso exemplar a ser esmiuçado tanto em seu significado para a construção social dos instrumentos financeiros contemporâneos como para a complexificação da vida política que se produz simultaneamente.

O jogo social no seio do qual a ressignificação é empreendida está longe de terminar, mas o seu simples enunciado já demonstra, num microcosmo teórica e econo-

micamente significativo, a possibilidade de se inverter o caminho aparentemente inelutável do predomínio dos financistas, em seu sentido estrito, e de suas razões interessadas ou ideológicas. Através do exemplo da transformação dos fundos de participação privada nos governos petistas podemos então ver a plasticidade das formas de dominação financeira na sociedade brasileira contemporânea em que financistas *hardcore*, por exemplo, acabam se entendendo com os gestores de fundos de pensão próximos do sindicalismo petista. Esse fenômeno acontece sem que simplesmente os últimos se curvem aos primeiros.

Eis entre nós a especificação brasileira da magia social da produção dessa nova dominação ao mesmo tempo mais doce e mais espessa, já que ao mesmo tempo incorpora decididamente os antigos campeões da crítica social e torna menos controversos os novos instrumentos financeiros, mais aceitáveis pela população em geral. Vemos então que o Brasil contemporâneo apresenta com bastante nitidez uma faceta da financeirização menos evidenciada do que os traços gerais desvelados na análise da contemporaneidade dos países centrais, mas mesmo assim importante para entender essa configuração contemporânea (Grün, 2009; 2013a).

No quadro acima descrito, torna-se imperioso esmiuçar a relação entre o conceito ao mesmo tempo erudito e nativo de “racionalidade econômica” e nossa noção com pretensões especificamente analíticas de “capital cultural”. Qualquer que seja o conteúdo intrínseco que possamos atribuir à “racionalidade econômica” num determinado tempo e espaço ou mesmo se a considerarmos como uma substância imutável equivalente a uma identidade matemática, salta aos olhos, numa primeira aproximação fenomenológica, que nosso alto clero se atribui o direito de determinar o que é – e o que não é – racional na conduta da economia da nação, dos grupos e dos indivíduos que a compõem.

O decisivo é que a pretensão cognoscente encontra guarida entre os participantes dos tribunais ordinários da opinião pública – aqueles que se expressam publicamente em termos cotidianos, os jornalistas e os políticos de destaque. Normalmente o fazem acatando os pontos de vista do alto clero que se confunde com o “bom senso” ordinário na sociedade. Excepcionalmente se demarcando, mas de forma considerada imprópria de acordo com os usos e costumes vigentes entre as elites, através de reações “desproporcionais” que denotam o peso que eles mesmos atribuem à opinião contrária.

Quando uma reação é considerada “exagero”, ela dificilmente consegue ser acatada. Como mostra a literatura histórica e sociológica sobre o chamado “baixo clero”, ela é facilmente estigmatizada como expressão de ressentimento social e desqualificada como expressão de problemas pessoais de quem as formula, desviando a

atenção das razões propriamente intelectuais ou políticas que a crítica possa conter. A desproporção entre ação socialmente legítima e reação “ressentida” se aguça durante o transcurso de escândalos políticos, que são justamente os momentos em que os ânimos se exaltam, o autocontrole relaxa e os *habitus* falam de maneira desimpedida. E assim, indiretamente, a reação exacerbada às críticas baseadas na doxa acaba deslegitimando as suas próprias razões, reiterando assim a justeza da “racionalidade econômica” e, de forma corolária, da hierarquia cultural que a impõe (Scheler & Frings, 1994; Boltanski, 2012; Maler, 2012; Darnton, 1982; 2010, Pelleport & Darnton, 2010).

Das relações complexas e não intuitivas entre capital cultural e conhecimento

O nosso exemplo deixa claro que a posse de capital cultural é uma assimetria que nem sempre tem relação direta com a fruição ou a utilização direta de algum conhecimento específico, e sim com o reconhecimento social dessa maestria. Tanto os diversos desenvolvimentos das ferramentas financeiras realizados pelos dirigentes dos fundos de pensão no período Fernando Henrique Cardoso como a recente recontextualização dos fundos de *private equity* são registrados socialmente como exemplos da maestria da nova elite financeira. Dessa maneira, a digressão continua a partir da evidência de que o capital cultural não age isoladamente na sociedade, mas antes deve ser “catalisado” por doses equivalentes de capital social e simbólico de maneira geral.

Num primeiro plano, a digressão leva-nos, portanto, a abandonar qualquer essencialidade cultural para dar sentido social à oposição entre alto clero e baixo clero. Nessa faceta, a razão escolástica prega-nos uma peça específica: podemos evidentemente pensar numa apreensão conceitual em que os conceitos ganham marcos e delimitações precisas, os quais, aparentemente, irão assegurar o pesquisador sobre a correção de sua análise, proporcionando-lhe aquele sabor muito conhecido e apreciado no espaço escolar, da lição de casa bem-feita. Mas o cultivo dessa “certeza” formal esconde a realidade da armadilha escolástica (Bourdieu, 1997).

As formas consagradas do fazer intelectual impõem o caminho escolástico. Mas ele faz desaparecer a possibilidade mesma da apreensão substantiva do objeto. Por isso, talvez, seja uma das principais prestidigitações sociais que mantém a obscuridade necessária para que a hierarquia social que estamos examinando se imponha e continue se mantendo. A apreensão objetiva dessa hierarquia nos é essencialmente difícil porque é ela que, prioritariamente, ordena o nosso próprio mundo intelectual, no qual se forma e se flexiona a própria identidade dos cientistas sociais.

Teremos, portanto, sempre algum interesse direto e até mesmo – somos obrigados a registrá-lo – a libido que se produz e dinamiza o espaço cultural da sociedade nos impele, descontroladamente, a fazer passar uma determinada visão da hierarquia que nos favoreça diante dos nossos concorrentes individuais ou diante das outras famílias da comunidade acadêmica ou cultural. E talvez o único antídoto consequente a essa tentação seja justamente o de reconhecer o perigo e explicitá-lo. Trata-se aqui de convocar não só a própria autocrítica como também de provocar a análise crítica dos concorrentes que, ainda que ela mesma seja necessariamente viesada, também deve expressar pontos que escapam ao analista inicial e assim contribuiriam para manter um mínimo de objetivação científica num terreno empírico especialmente escorregadio.

Os “conceitos” de alto e baixo clero de que estamos falando são nativos e sempre é bom lembrar essa singularidade. Entretanto, estamos falando de conceitos nativos que estão sendo operados por locutores e auditores acostumados com a discussão do erudito, do explicitamente conceitual, daqueles acostumados a etiquetar “os outros” de nativos e a se reservar o monopólio da apreensão científica da realidade implicitamente objetiva e isenta em suma, da “verdade”. Nada mais “natural”, portanto, que a polissemia sempre presente nas apreensões cotidianas de terminologias provenientes de subuniversos especializados seja aqui flexionada a partir das possibilidades discursivas propiciadas pela reflexão propriamente intelectual. Afinal, esse subespaço social confere eficiência máxima às flexões semânticas produzidas a partir da referência a autores e a obras consagradas.

E dessa singularidade conceitual abre-se uma discussão metodológica sobre o uso nativo das categorias eruditas pelos eruditos enquanto nativos, das relações entre os dois níveis de discursos e da realidade social construída a partir das categorias de percepção que nascem desse jogo complexo. E mesmo se numa primeira impressão o jogo de palavras parece um mero floreio estético de gosto duvidoso, é difícil deixar de constatar que é através dele que se produz a prestidigitação social que consagra e reitera o sistema classificatório que transforma as categorias eruditas em linguajar nativo. Primeiramente nativo na tribo dos eruditos, mas... sem que nos déssemos conta, seguindo o exemplo dos gregos invadidos pelos romanos, essa tribo aparentemente pacífica e sem oportunidades no “mundo real” invadiu as demais tribos e impôs a hegemonia de seu sistema classificatório. E eis que as hierarquias de fundo cultural reinam no próprio país do “capitalismo selvagem”.

Num nível mais raso de concretude, cabe recuperar as reflexões de Ian Hacking (1999) sobre os usos sociais da ideia de construção social das questões de sociedade e, principalmente, de seus limites. Dizer que um entendimento ou uma categoria são “socialmente construídos” significa implicitamente que são reversíveis e que

aqueles que são subjugados a partir de algum desses argumentos pode lutar contra o arraçoado com alguma possibilidade de reverter sua situação negativa. Evidentemente, tal pretensão se opõe à ideia de que o entendimento em questão expresse simplesmente uma constatação natural e, portanto, inelutável.

Como bom filósofo analítico, Ian Hacking (1999) esclarece como se forma o conceito, suas flexões e os usos que pode ter. Mas como e quando? Em especial quando falamos de situações nas quais a sociedade concede ao classificador o direito de nomear a condição de seus oponentes e, implicitamente, a superioridade de sua posição sobre a oposta. No mundo cotidiano esse é, evidentemente, um privilégio totalmente pacificado e respeitado do alto clero. Mas, às vezes, essa condição não está presente. É justamente o caso de momentos de revolução simbólica, como durante alguns momentos da formação dos Estados nacionais no século XIX examinados por Benedict Anderson (2006), nos quais os pequenos intelectuais identificados com o nosso clero acabam inscrevendo sua marca nas nações em constituição, ou os surtos milenaristas estudados por Norman Cohn (1970). Este último autor, de alguma forma, efetua uma generalização da análise do poder simbólico complexo e paradoxal dos profetas e dos magos de Israel na Antiguidade focado pela sociologia da religião de Weber (Cohn, 1970; Weber, 1993). Nesse período, os pequenos intelectuais revoltados, tanto na esfera política como na cultural ou na religiosa, deixam de ser simples curiosidades de época e se tornam capazes de se fazer ouvir e de mudar as referências de que a sociedade se serve para construir e dar conta da realidade (Bourdieu, 2012; 2013).

Nossos tempos de ebulição política seriam suficientemente assemelhados aos dos surtos milenaristas para que possamos utilizar analogicamente os esquemas de Benedict Anderson e de Norman Cohn? Em alguma medida sim, e essa pretensão me parece legítima quando nos debruçamos sobre os embates ao mesmo tempo econômicos, políticos e culturais que foram se ampliando durante os governos petistas. Esse empoderamento do baixo clero¹⁴ ficou claro em especial depois da eclosão do “mensalão” e foi significativamente ampliado na gestão dita “heterodoxa” da crise financeira internacional que começou em 2008 (Grün, 2010; 2011b; 2013b). Assisitimos, pois, ao jogo social em torno do “capitalismo domesticado” e diversas ressignificações de ferramentas financeiras ocorridas nos últimos anos a demonstrarem a pertinência da analogia (Grün, 2005a; 2009; Jardim, 2007). Mas qual a extensão social e semântica deste jogo?

14. Ainda que talvez a manifestação mais expressiva desse novo poder cultural foi a consagração do sistema de cotas universitárias que foi progressivamente minando a resistência exasperada das elites culturais e políticas tradicionais até o “trânsito em julgado” no Supremo Tribunal Federal, como mostraram as manifestações dos partidos políticos tradicionais, da Associação Brasileira de Ciência e dos altos colegiados das universidades estaduais paulistas. Foi uma iniciativa evidente do grupo político petista, que investiu contra um dos pilares centrais da ideologia meritocrática então vigente mas, não por acaso, não foi registrado como ato político nem como manifestação da força do novo grupo no campo do poder.

Conclusão:

quais os limites dos jogos sociais que desafiam a doxa internacional?

Algumas das redefinições pontuais apontadas acima mostram a plasticidade contraintuitiva do jogo social que constitui a dominação financeira na sociedade brasileira. Mas, e quanto aos seus arrazoados centrais? Em especial aquele que enuncia a soberania ontológica da racionalidade econômica e o necessário avassalamento de todas as demais razões ou necessidades? Constatamos que nossa “racionalidade econômica” se impõe em momentos de contração e, de forma corolária, essa lógica dos jogos culturais impõe aos grupos conservadores a necessidade de deflagrar a escandalização permanente. E – corolário do corolário – a viabilidade de políticas econômicas e sociais que ultrajam a doxa depende justamente de se superar os constrangimentos advindos dos escândalos¹⁵. Não só a impugnação direta das carreiras políticas daqueles que carregam as transformações, que os escândalos colocam em causa diretamente, mas também, e principalmente, os enquadramentos e as pautas carregados pela antropologia filosófica pessimista.

Nos últimos anos, observamos uma forma de lidar com esse constrangimento que foi se aprofundando, uma vez adotado o caminho inicial. A ortodoxia econômica, identificada com a racionalidade, não é confrontada diretamente, mas “flanqueada” pela tentativa de estabelecer outro princípio de inteligibilidade – e, simultaneamente, de legitimidade política e discursiva – para os atos governamentais, sejam os econômicos, sejam os de outra natureza, com destaque aqueles considerados gastos sociais.

Em termos internacionais, a crise financeira que se abateu sobre o mundo no final da primeira década do século XXI fornece ao mesmo tempo um espaço de verificação para as macrossuposições que poderíamos formular a respeito do atavismo da ideia de que em tempos difíceis a única conduta adequada é a de apertar os cintos. Ideia sensata para a administração de uma unidade doméstica, ela parece natural e assim é facilmente estendida para a conduta das políticas governamentais. Também pudera, a análise dos arquétipos culturais das formas de governo mostra como elas estão ancoradas na extensão da administração da vida familiar (Lakoff, 1996). E, além disso, a analogia família-governo ainda se complementa com a antropologia filosófica negativa que se deflagra a partir da ideia de que a crise econômica é um sinal de desordem cósmica, uma punição divina pela ultrapassagem irresponsável dos limites naturais ou morais. Como podemos depreender da análise de Francine Muel-Dreyfus a propósito da regressão do estatuto feminino durante o regime de Vichy, as oscilações da moralidade pública em períodos vistos como decadentes tornam fácil impor o entendimento de que algo não vai bem com a humanidade. Portanto que as

15. Faço aproximações sucessivas rumo a uma sociologia sistemática dos escândalos adequada à especificidade brasileira em Grün (2008a; 2011; 2014).

desgraças do presente são o resultado funesto da quebra do equilíbrio natural e que, por isso, são necessários drásticos atos de contração para restaurar esse equilíbrio, doa a quem doer (Muel-Dreyfus, 1996). Uma vez instaurado um quadro cognitivo com esse assinalamento, a conduta que popularmente chamamos de “keynesiana” – ampliar os gastos governamentais, tipicamente através da execução de obras de infraestrutura logística ou social que também pretendem aumentar o nível de emprego, e fornecer liquidez para aliviar as dificuldades dos agentes privados durante as crises – atenta contra o senso comum e por isso é decididamente contraintuitiva.

Como e quando essa conduta “uphill” pode ser acionada? A lógica acaciana nos ensina: “quando a doxa já estiver previamente abalada...”. Mas nos deixa em aberto o problema operacional: como perceber esse abalo? Problema não trivial, já que normalmente a crença erudita tem sempre a inércia a seu favor, que a faz parecer sólida mesmo quando começa a se desfazer. Permitindo-me uma analogia visual, podemos dizer que as trincas na estrutura simbólica normalmente estão envoltas por muita poeira, que se acumula no decorrer do tempo como resultado dos investimentos culturais da população como um todo no sentido de se fazer reconhecer pelo alto clero vigente, mas também, e talvez principalmente, diante dos próprios indivíduos, já que esse capital cultural é normalmente a fonte essencial de autoestima e de reconhecimento social. Em termos mais teóricos, o reconhecimento pelo dominado da legitimidade da forma de construção da hierarquia é a principal fonte de robustez e de resiliência da dominação.

A sociologia política dos anos de governo petista no Brasil recente mostra que os abalos da doxa aparecem em diversos pontos, mas não se forma necessariamente um mosaico coerente e discernível pela sociedade e, talvez, nem mesmo para seus protagonistas. Mas, ainda que a coerência não se exponha, pode-se testar a hipótese que um abalo é condição necessária para o próximo. As políticas sociais ativas, tidas e havidas como contrassensos no período anterior, foram ganhando progressivamente cidadania, bem como os aumentos progressivos do salário-mínimo e as alterações no sentido social da ideia de meritocracia através da implantação cada vez mais amplificada e estendida dos sistemas de cotas raciais e sociais nas posições disponibilizadas pelo setor público da sociedade. Além dos efeitos específicos de cada uma dessas políticas, a continuidade entre elas e o seu aprofundamento denotam a instalação de um novo enquadramento para julgar a justiça e as funções do bom governo na sociedade brasileira contemporânea. E os efeitos da concorrência política, que levam os partidos em oposição ao Partido dos Trabalhadores a adotarem políticas sociais análogas nas administrações locais e regionais sob sua responsabilidade aprofundam a mudança de enquadramento. O que era “política partidária populista” está se tornando “progresso civilizatório”, percorrendo um caminho rumo à marca da irreversibilidade¹⁶.

16. E dessa digressão se impõe a pergunta sobre a possível extensão desse novo princípio de justiça para o setor privado da economia. Será possível o convívio permanente entre os dois princípios de meritocracia? O setor privado tenderá a acatar as novidades? Poderá manter indefinidamente a divergência? Façam seu jogo, senhores e senhoras...

Mas esse “bom governo” altera o sentido geral que se dá à “racionalidade econômica”? A “racionalidade econômica” continua sendo a “condição de contorno” que permite – ou não – as “liberalidades” dos governos petistas e o “bom governo” em particular? Concede a outros atores – em especial ao nosso “baixo clero” – o direito de julgar o que é racional e o que deve ser descartado por não preencher esse critério?

A questão pode parecer “teórica”, mas é largamente sobredeterminada pelos investimentos prévios em legitimidade de uns e outros. Por mais intensos que tenham sido os deslocamentos semânticos que analisamos, bem como o reconhecimento social dos novos entrantes no campo do poder, resta que a inércia social e semântica continua a beneficiar nosso alto clero. Ele e os setores do espaço cultural e político que nele gravitam encontram na escandalização permanente a forma de manter o grupo desafiante na defensiva, obrigando-se a justificar seus atos de maneira a conceder primazia à “racionalidade econômica”. A escandalização aciona a antropologia filosófica negativa, a qual, por sua vez, permite enquadrar as novidades sociais e culturais como aberrações produtoras de desequilíbrios, mesmo se bem-intencionadas (Grün, 2006). Dessa forma, os novos grupos ficam intimidados pela marca do provisório e da necessidade permanente de provarem a correção de suas propostas. Mas, uma vez mais, a não homologia completa entre o espaço cultural e o espaço político produz uma brecha nesse esquema. A concorrência política, que obriga os profissionais da política de todas as tendências a adotarem versões mais ou menos diferenciadas dos mesmos programas, contribui para a sua institucionalização na sociedade rubricando-os como “progressos civilizatórios” e o uso recente dessa expressão também é, nele mesmo, um sinal dos novos tempos.

A observação da cena internacional, contudo, assim como a teoria e a empiria sobre a dominação cultural nos fazem crer que é difícil dar coerência ao novo mosaico que se tenta formar a partir das transgressões da doxa. As vitórias parciais se multiplicaram no Brasil dos últimos anos, mas o mundo “lá fora” continua o mesmo, a desafiar os transgressores e a encorajar os “dóxicos”. Na verdade, mantendo a doxa viva, mesmo na consciência dos que a contestam na prática. Coalizões políticas e culturais são instrumentos para aliviar o peso da doxa, mas a inércia não mudou de lado. Em suma, não se produz a *montée en généralité* que faz virar a inclinação do jogo social, que muda o sentido do jogo, que inverte as posições, fazendo que aqueles que se colocam na posição de ter de subir a montanha passem a ter a facilidade de ter a gravidade do seu lado, de jogar de cima para baixo.

Abstract: The financial realm is normally seen as the perfect reasonable world. There we just have practical concerns. This article aims to show how that kind of “automatic” assumption is problematic, because finance too is based on a set of cultural foundations. Changing these foundations, we

can see and explore a new set of actions and thoughts about economics and the economy. From that perspective we can talk about a new “type of domination” for the situation seen in Brazil’s Lula’s time. The materials for my hypothesis came just from the transformations in Brazilian financial realm in that times and my attempt to prove the assumption show some nuances of the classificatory systems that sustain this new order. Particularly, the “high clergy/low clergy and homework” way of talk about Brazilian cultural and social hierarchies.

Keywords: cultural wars, high/low clergy and homework, pension funds, Plotting Press Party (Partido da imprensa Golpista – PiG), perk monthly instalment (“mensalão”).

Referências

ALVES, A. F. *Privatização, mudança organizacional e novas relações de trabalho: o caso do setor de energia elétrica*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

ANDERSON, B. R. O. G. *Imagined communities : reflections on the origin and spread of nationalism*. London: New York , Verso, 2006.

BOLTANSKI, L. *Énigmes et complots: Une enquête à propos d’enquêtes*. Paris: Gallimard, 2012.

———. *De la critique: précis de sociologie de l’émancipation*. Paris: Gallimard, 2009.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO E. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard, 1999.

———. *De la justification: Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard 1991.

BOURDIEU, J.; HEILBRON, J., REYNAUD B. Les structures sociales de la finance. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 146-147, 2003.

BOURDIEU, P. *Manet: une révolution symbolique*. Paris: Raisons d’Agir; Éditions du Seuil, 2013.

———. *Sur l’État: cours au Collège de France 1989-1992*. Paris: Raisons d’Agir; Éditions du Seuil, 2012.

———. *Méditations pascaliennes*. Paris: Éditions du Seuil, 1997.

———. La domination masculine. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 84, n. 1, p. 2-31. Paris: Éditions du Seuil, 1990.

———. *La noblesse d’État : grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Minuit: 1989.

CHARTIER, R. Espace social et imaginaire social: les intellectuels frustrés au XVII^{ème} siècle. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, v. 37, n. 2, p. 389-400, 1982.

COHN, N. *The pursuit of the millennium: revolutionary millenarians and mystical anarchists of the Middle Ages*. "Paul Avrich Collection" (Library of Congress). New York: Oxford University Press, 1970.

CRUZ, V. Secretária quer despolitização de fundos: Solange Paiva Vieira, da SPC, diz que trabalha para acabar com ingerência política nos fundos de pensão. *Folha de S. Paulo*, 21.04.2001.

DARNTON, R. *The devil in the holy water or the art of slander from Louis XIV to Napoleon*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010.

———. *Bohème littéraire et révolution: le monde des livres au XVIII^{ème} siècle*. Paris: Gallimard; Éditions du Seuil, 1983.

———. *The literary underground of the Old Regime*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1982.

DÁVILA, S. "República do Leblon" cresce e aparece. *Folha de S. Paulo*, 18.01.2004.

DAVIS, G. F. *Managed by the markets: how finance reshaped America*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2009.

DIMAGGIO, P. *The twenty-first-century firm: changing economic organization in international perspective*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2001.

DRUCKER, P. F. *The pension fund revolution*. New Brunswick (NJ): Transaction Publishers, 1996.

———. *The unseen revolution: how pension fund socialism came to America*. London: Heinemann, 1976.

DUMÉZIL, G. *Mythe et épopée*. Paris: Gallimard, 1971.

FLIGSTEIN, N. *The transformation of corporate control*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1990.

FLIGSTEIN, N.; FRIEDLAND, R. Theoretical and comparative perspectives on corporate governance. *Annual Review of Sociology*, p. 21-43, 1995

GANGNEUX, G. Le bas clergé sous l'Ancien Régime: l'exemple d'une cure aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, XIV Année, n. 4, p. 745-749, 1959.

GIANNOTTI, J. A. *A universidade em ritmo de barbárie*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

- GRÜN, R. A dominação, a doxa e o neoliberalismo: a revanche do baixo clero e a pista das homologias sociais. *Dados* (em julgamento).
- . . Entre o PiG e o mensalão mitologia política e realidade contemporânea. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 86, Out. 2014.
- . . A dominação financeira no Brasil contemporâneo. *Tempo Social*, v. 25, p. 179-213, 2013a.
- . . A vingança do baixo clero: o desafio ao “PiG” e o estado do conflito cultural no tratamento da crise financeira. *Mana*, v. 19, p. 303-340, 2013b.
- . . Escândalos, tsunamis e marolas: apontamentos e desapontamentos sobre um traço recorrente da atualidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, p. 151-174, 2011a.
- . . Crise financeira 2.0: controlar a narrativa & controlar o desfecho. *Dados*, v. 54, p. 307-354, 2011b.
- . . A crise financeira, a guerra cultural e as transformações do espaço econômico Brasileiro em 2009. *Dados*, v. 53, p. 255-297, 2010.
- . . Financeirização de esquerda? Frutos inesperados no Brasil do século XXI. *Tempo Social*, v. 21, p. 153-184, 2009.
- . . Escândalos, marolas e finanças: para uma sociologia da transformação do ambiente econômico. *Dados*, v. 51, p. 313-352, 2008a.
- . . Guerra cultural e transformações sociais: as eleições presidenciais de 2006 e a “blogosfera”. *Sociedade e Estado*, v. 23, p. 621-666, 2008b.
- . . Escândalos, marolas e finanças: para uma sociologia da transformação do ambiente econômico. *Dados*, v. 51, p. 313-352, 2008c.
- . . Da plutocracia à dominação do capital financeiro. *Rev. bras. Ci. Soc.* v. 65, p. 85-107, 2007a.
- . . Decifra-me ou te devoro! As finanças e a sociedade brasileira. *Mana*, v. 13, p. 381-410, 2007b.
- . . Entre a plutocracia e a legitimação da dominação financeira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, p. 85-107, 2007c.
- . . *Escândalos, marolas e mudanças: para uma sociologia da transformação simbólica*. São Carlos: Núcleo de estudos em Sociologia Econômica e das Finanças da UFScar, n. 32, 2006.

———. . Convergência das elites e inovações financeiras: a governança corporativa no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, p. 67-90, 2005a.

———. . O “nó” dos fundos de pensão. *Novos Estudos-Cebrap*, n. 73, p. 19-31, 2005b.

———. . A sociologia das finanças e a nova geografia do poder no Brasil. *Tempo Social*, v. 16, p. 151-176, 2004a.

———. . A evolução recente do espaço financeiro no Brasil e alguns reflexos na cena política. *Dados*, v. 47, p. 5-47, 2004b.

———. . Fundos de pensão no Brasil do final do século XX: guerra cultural, modelos de capitalismo e os destinos das classes médias. *Mana*, v. 9, n. 2, p. 7-38, 2003.

———. . Modelos de empresa, modelos de mundo: sobre algumas características culturais da nova ordem econômica e da resistência a ela. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, p. 121-140, 1999.

———. . O estreitamento das classes médias norte-americanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 9, p. 130-133, 1994.

———. . Quem é moderno? Um ensaio sobre as estratégias discursivas dos gerentes brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais da Anpocs*, v. 7, n. 1, p. 12, 1992.

HACKING, I. *The social construction of what?* Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1999.

HEY, A. P. *Esboço de uma sociologia do campo acadêmico: a educação superior no Brasil*. São Carlos: Edufscar, 2008.

JARDIM, M. A. C. *Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

LAKOFF, G. *Moral politics: what conservatives know that liberals don't*. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

MALER, P. C. H. Usages médiatiques d'une critique «savante» de «la théorie du complot». *Agone*, v. 47, p. 167-178, 2012.

MOREIRA, A. Brasil ainda tem tarifa de celular mais cara do mundo, diz UIT. *Valor*, 07.10.2013. <<http://www.valor.com.br/empresas/3295780/brasil-ainda-tem-tarifa-de-celular-mais-cara-do-mundo-diz-uit#ixzz2vHXxS8PQ>>.

MUEL-DREYFUS, F. *Vichy et l'éternel féminin: contribution à une sociologie politique de l'ordre des corps*. Paris: Éditions du Seuil, 1996.

MURPHY, P. Esquerda e Bovespa fazem aliança estratégica: para presidente da Bolsa, “muro de Berlim caiu” com a inédita visita de Lula ao pregão. *O Estado de S. Paulo*, 01.09.2002 .

NETTO, A. D. Crescimento e imposto sobre energia: “apagão” fez país perder a vantagem da energia farta. *Valor Econômico*, 05.08.2003.

O'BOYLE, L. The problem of an excess of educated men in Western Europe, 1800-1850. *The Journal of Modern History*, v. 42, n. 4, p. 471-495, 1970.

OLIVEIRA, R. Chega ao fim a hegemonia da PUC. *Valor Econômico*, 20.03.2002.

ORTONY, A. *Metaphor and thought*. Cambridge (UK); New York (NY): Cambridge University Press, 1993.

PEDROSO NETO, A. J. *Geração, transmissão e distribuição de energia social no processo de privatização das empresas do setor elétrico paulista*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

PELLEPORT, A.-G.; DARNTON, R. *Les bohémiens*. Texte imprimé roman. Édition présentée et annotée par Robert Darnton. Paris: Mercure de France, 2010.

PEÑA, B. Deputados e senadores trocam tapas e empurrões. *O Globo*, 22.09.2005.

SARTORE, M. *Convergência de elites: a sustentabilidade no mercado financeiro*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010

SENADO FEDERAL. Notas da Comissão Parlamentar de Inquérito referentes à 21ª reunião ordinária da CPI: compra de votos (mista) de 21.09.2005.

SCHELER, M.; FRINGS, M. S. *Ressentiment*. Milwaukee (Wis.): Marquette University Press, 1994.

TROSTER, R. L. Conspiração de bancos. *Folha de S. Paulo*, 26.03. 2004.

USEEM, M. *Investor capitalism: how money managers are changing the face of corporate America*. New York: Basic Books, 1996.

———. *Executive defense: Shareholder power & corporate reorganization*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1993.

VIDIGAL, G. *Bancos e finanças aspectos da política financeira brasileira*. São Paulo: Raízes Artes Gráficas, 1981.

WAKSMAN, H. Os fundos de pensão e a imunidade fiscal. *Folha de S. Paulo*, 09.11.1997.

WEBER, M. *The sociology of religion*. Boston: Beacon Press, 1993.

WILLIAMS, K. *et alii*. The great train robbery: the economic and political consequences of rail privatisation. *Cresc Research Briefing*, 2013.

ZILBOVICIUS, G.; ARBIX, G. *A reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.

Metropolização, homicídios e segurança pública na área metropolitana de Brasília: o município de Águas Lindas de Goiás

Recebido: 12.10.14

Aprovado: 06.12.15

Analía Soria Batista, Karla Christina Batista França,
Marcelo Berdet & Marizângela Aparecida de Bortolo Pinto*

Resumo: Neste artigo se discute o quadro metropolitano dos homicídios em 2010 em um município do Entorno de Brasília, Águas Lindas de Goiás (GO). As externalidades negativas da metropolização de Brasília, em interface com a estrutura e organização da segurança pública e a fragilidade das ações da assistência social no município, esclarecem a dinâmica dos homicídios e os fatores estruturais que influenciam para a sua ocorrência. A pesquisa baseia-se em dados socioeconômicos secundários e em entrevistas realizadas junto aos atores da segurança pública e da assistência social. Os resultados apontam para a segregação socioespacial e a exclusão social no processo de urbanização do município, o alto grau de interação econômica e social deste último com o Distrito Federal, isto é, a polarização que o Distrito Federal exerce na oferta ao mercado de trabalho e de serviços básicos de educação e saúde. Neste quadro, e em face da alta taxa de homicídios no município, o artigo indica a necessidade de políticas cooperadas entre os diferentes entes da Federação envolvidos (União, estados, Distrito Federal e municípios) na área econômica e social e das políticas de segurança pública.

Palavras-chave: metropolização, segurança pública, homicídio, segregação socioespacial.

Introdução

Este texto reflete sobre uma parte do trabalho *Gestão da segurança pública e metropolização: A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF). Relatório de pesquisa*¹ (Soria Batista et alii, 2013). O relatório integra uma pesquisa mais ampla – *Avaliação dos homicídios na Ride-DF* –, realizada em 2013 por uma equipe de pesquisadores do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança da Universidade de Brasília (Nevis/UnB), para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), que resultou no diagnóstico dos homicídios nos municípios do Entorno do Distrito Federal durante o ano de 2010.

A pesquisa partiu do levantamento do quadro dos homicídios em três municípios da Área Metropolitana de Brasília, quais sejam: Águas Lindas de Goiás, Luziânia e Valparaíso de Goiás, que apresentaram as maiores taxas de homicídios entre os municípios da Área Metropolitana durante o ano de 2010. Propõe-se, aqui, discutir este retrato para a compreensão dos homicídios especificamente no município de

* Analía Soria Batista, professora adjunta do Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (Nevis). <analiasoria@unb.br>. Karla Christina Batista França, geógrafa, doutora em geografia pelo PPGEA-UnB. <karla.cidades@gmail.com>. Marcelo Berdet, doutor em sociologia do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (Nevis). <mberdet@yahoo.com.br>. Marizângela Aparecida de Bortolo Pinto, professora do Instituto Federal de Goiás – Campus Luziânia, pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Educação, Sociedade e Trabalho (Nepst/IFG), doutoranda em geografia pela Universidade de Brasília. <marizangela.bortolo@ifg.edu.br>.

1. Importa esclarecer que o estudo parte de um recorte institucional, a Ride-DF, logo, há especificidades em tal delimitação, por exemplo: a escolha do recorte espacial não apresenta coesão do ponto de vista institucional para o reconhecimento de uma região metropolitana no Brasil. O recorte da Ride-DF não apresenta similaridade com a realidade dos processos metropolitanos que se constituem, ou seja, o fenômeno metropolitano está presente na articulação de um conjunto de municípios goianos com a capital federal – Brasília. Portanto, a escala metropolitana que denominamos, por ora, Área Metropolitana de Brasília (AMB), não existe institucionalmente, mas pauta a agenda de articulação política, econômica e de planejamento urbano do Distrito Federal e do Governo do Estado de Goiás e é reconhecida pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan).

MAPA 1 REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO (RIDE-DF)



Águas Lindas de Goiás, considerando as influências do processo de metropolização de Brasília no município, sua dependência em relação ao mercado de trabalho e acesso aos serviços básicos como saúde e educação.

O levantamento em relação à estrutura espacial do município considera as características específicas de sua urbanização, o aumento populacional devido às migrações intrametropolitanas e de outros estados da Federação, em interface com a estrutura e organização da segurança pública e da assistência social.

O município de Águas Lindas de Goiás apresentou, em 2010, elevadas taxas de homicídios distribuídos em bairros de formação recente na área urbana e constitui um território socialmente vulnerável. A pobreza urbana não é o único fator na compreensão dos homicídios, mas constitui um dos elementos a ser considerado nas análises que procuram esclarecê-los. A análise aqui apresentada não busca abordar as causas tópicas e específicas dos homicídios no município, mas contextualizar essas ocorrências e discutir suas dinâmicas a partir da análise de aspectos estruturais, como o processo de metropolização de Brasília e suas externalidades negativas, na forma da segregação socioespacial, da pobreza e das migrações enquanto aspectos que influenciam a criminalidade.

Considerar a influência de aspectos estruturais como os mencionados na ocorrência da criminalidade não é algo novo; essas relações já tinham sido apontadas por Boris

Fausto (1984) em estudo considerado clássico sobre a criminalidade e os crimes na cidade de São Paulo entre os anos 1880 e 1924, no contexto da industrialização e da urbanização dessa cidade.

Ao contrário das teorias centradas em “perfis das vítimas” do homicídio, este artigo centra-se nos efeitos do “perfil do lugar” – especificamente na criação, organização ou ausência de condições favoráveis ou desfavoráveis à criminalidade e delinquência. A baixa organização social refere-se à incapacidade de uma comunidade para resolver problemas crônicos. Por essa perspectiva, a pobreza, a mobilidade residencial, a heterogeneidade com relação à origem e as redes sociais fragilizadas diminuem a capacidade de uma comunidade para controlar o comportamento considerado antissocial e criminoso.

O artigo é sistematizado em cinco seções e conclusão. A primeira apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa; a segunda discute as relações entre os processos de metropolização das cidades e as estratégias de gestão da segurança pública; na sequência, a terceira focaliza aspectos socioeconômicos e a urbanização do município de Águas Lindas de Goiás; a quarta exhibe dados sobre os homicídios em 2010 e discute suas dinâmicas; a quinta analisa aspectos da estrutura e da organização da segurança pública e da assistência social no município. As conclusões apontam para a complexidade da gestão da segurança pública em territórios metropolitanos, indicando caminhos possíveis para a melhoria dessa gestão.

Metodologia

Indicamos aqui a metodologia geral utilizada no estudo *Gestão da segurança pública e metropolização: A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF)*, que possibilitou realizar o presente artigo, como apontado acima. A pesquisa faz uso de levantamento, processamento, tratamento e análise de dados secundários e da aplicação de dez entrevistas semiestruturadas com atores da segurança pública (cinco) e da assistência social (cinco). As entrevistas foram realizadas nas seguintes instituições: Centro Integrado de Segurança Pública, Delegacia Regional do Entorno, Diretoria do Instituto Médico Legal (IML) do Entorno Sul e Secretarias Municipais de Assistência Social (Secretarias de Ação Social), ao longo do ano de 2013.

Utilizaram-se informações estatísticas com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e de órgãos de planejamento estaduais das unidades federativas de Goiás e do Distrito Federal. O tratamento dos dados permitiu utilizar um leque de indicadores necessários à realização da caracterização socioeconômica da Ride-DF. Assim, o critério empregado na caracterização socioeconômica dos municípios exigiu a seleção dos

indicadores disponíveis, ao mesmo tempo em que foram feitos todos os esforços possíveis à estruturação do tema, para se obter uma maior aproximação com a realidade da Ride-DF e dos municípios que a integram, nas esferas social e econômica.

A metodologia empregada buscou desenhar o processo de urbanização das cidades que integram a AMB. O estudo analisou os seguintes indicadores: população residente, taxas de homicídio por 100 mil habitantes, indicadores de emprego e trabalho, atividade econômica, educação, condições de moradia, produto interno bruto (PIB) e renda, estrutura da segurança pública e assistência social.

Metropolização e segurança pública

Na América Latina, os processos de metropolização e de expansão do tecido urbano se relacionam com o fenômeno da periferização, isto é, processos de expansão da franja urbana por moradias de baixa renda e ocupação urbana descontínua e com deficiências de infraestrutura e baixo grau de coesão ou participação social na estruturação das regiões metropolitanas (Sposito, 2004). As periferias das metrópoles de América Latina são marcadas pela precarização de serviços urbanos e pela ineficiência de políticas públicas, configurando um território de tensões e conflitos. Pode-se pensar a criminalidade violenta como conjunto de processos sociais em interface com a dinâmica urbana, por meio da abordagem denominada socioecológica. Essa abordagem envolve os processos de socialização de grupos, seus aspectos formais e informais, a habilidade ou inabilidade das estruturas de governo em garantir com qualidade a oferta e o acesso das comunidades locais aos serviços públicos. Tal abordagem relaciona a espacialização geográfica da criminalidade e a dinâmica socioespacial (Shaw e McKay, 1972).

A maior parte das cidades apresenta, em graus distintos, problemáticas urbanas, como falta de segurança pública, inadequação da habitação, inadequação nos serviços de saneamento básico, precária oferta do transporte urbano etc. Para Luciana Andrade e Antônio Marinho (2013), a incongruência entre o processo de metropolização que concentra desigualmente a riqueza e o desenvolvimento humano nas metrópoles também reproduz a pobreza, as privações, os conflitos e as formas de organização da vida social mais vulneráveis às situações de violência e criminalidade. A criminalidade seria explicada pelas interações socioespaciais e construções políticas, até mesmo pela formulação de políticas públicas para o enfrentamento da violência e da criminalidade nos territórios metropolitanos.

O estudo das taxas de homicídios em interface com a questão metropolitana requer a compreensão da reconfiguração dos processos de urbanização recente no país. Antônio Marinho e Leandro Basegio asseveram:

As transformações históricas e as diversas formas de territorialização dos conflitos sociais são relevantes na compreensão da violência, considerados a partir do modo como o espaço tem sido apropriado pelos diversos grupos a partir das disputas, tensões e interações sociais (Marinho & Basegio, 2013: 98).

O esforço em analisar o fenômeno dos homicídios no Brasil perpassa a questão metropolitana. Seria então razoável sugerir que há maior possibilidade de consumação de um homicídio em territórios de elevada desigualdade social, escassez de recursos públicos e baixa eficácia ou completa ineficácia da ação de agentes públicos. Os estudos no Brasil que procuram investigar as taxas de homicídios em contexto urbano revelam a relação com os processos de segregação socioespacial e a ausência ou oferta inadequada dos serviços públicos na periferia das metrópoles (Abramoway, 2002; Cruz *et alii*, 2007; Waiselfisz, 2008). Tais territórios são marcados pela disputa por bens materiais, com hegemonia do tráfico de drogas, dos conflitos intersubjetivos e simbólicos e da resolução de conflitos interpessoais pela força (Morenoff, Sampson & Raudenbush, 2001).

Estudo realizado por Paula Miraglia (2010), em bairro periférico de São Paulo – caracterizado pela elevada taxa de homicídios praticados entre os jovens –, apontou para a presença de uma sociabilidade violenta. Nas palavras da autora,

em cada interação, as relações de poder são redefinidas e renegociadas, tendo como pano de fundo a possibilidade de matar e morrer. Está indicada aí, pois, a construção de um novo tipo de sociabilidade onde a morte não só é tolerada, mas é um desfecho possível e legítimo para conflitos do cotidiano (Miraglia, 2010: 284).

Segundo dados do Censo de 2010, 43,91% da população brasileira vive em municípios integrantes de regiões metropolitanas. Os dados da Pesquisa do Produto Interno Bruto municipal realizada pelo IBGE (2010), no período de 2005-2009, revelaram que 25% da riqueza produtiva estava concentrada em apenas cinco cidades-capitais: “São Paulo (SP), 12,0%; Rio de Janeiro (RJ), 5,4%; Brasília (DF), 4,1%; Curitiba (PR), 1,4%; e Belo Horizonte (MG), 1,4%”. Ademais, a pesquisa ressaltou, ao excluir as cidades-capitais, que apenas

[...] doze municípios se destacaram por gerarem individualmente mais do que 0,5% do PIB, contribuindo com 9,3% da renda gerada no país. São eles: Guarulhos (SP), 1,0%; Campinas (SP), 1,0%; Osasco (SP), 1,0%; São Bernardo do Campo (SP), 0,9%; Barueri (SP), 0,8%; Duque de Caxias (RJ), 0,8%; Betim (MG), 0,8%; Santos (SP) e São José dos Campos (SP), ambos com 0,7%; Campos dos Goytacazes (RJ), 0,6%; e Jundiaí (SP) e Canoas (RS), ambos com 0,5% (IBGE, 2010: 21).

2. A Fundação João Pinheiro, responsável pelo levantamento do déficit habitacional no Brasil, conceitua-o da seguinte forma: “O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque” (Fundação João Pinheiro, 2013: 13).

A pesquisa evidenciou o poder de polarização das regiões metropolitanas na produção nacional. Revelou o quão concentrado é o PIB em determinados municípios das regiões metropolitanas (RMs). Em paralelo ao poder de fluidez econômica, as RMs também concentram os mais elevados índices de precariedade urbana. Estima-se, com base em estudos realizados pela Fundação João Pinheiro (FJP), em parceria com o Ministério das Cidades, que o déficit habitacional² brasileiro calculado com base no Censo de 2010 apresentava, naquele ano, uma carência de seis milhões e 940 mil unidades. Deste total, 85% estavam em áreas urbanas e 15% em áreas rurais. No período avaliado, o déficit habitacional urbano relativo às regiões metropolitanas foi estimado, em termos absolutos, em 3,299 milhões unidades. Ao considerar o estudo da Fundação João Pinheiro, a Ride-DF apresenta o quarto maior déficit habitacional absoluto do país, na ordem de 166 mil unidades em comparação com as RMs de São Paulo (793 mil unidades), Rio de Janeiro (387 mil unidades), Belo Horizonte (167 mil unidades) (FJP, 2013).

Em relação às taxas de homicídios em contexto metropolitano, foram considerados os dados da pesquisa “Mapa da violência-2013” (Waiselfisz, 2013). A situação homicida nas regiões metropolitanas se apresentava em trajetória ascendente e concentrada entre os anos de 1980-1996. Desde então os dados revelam redução e estagnação dos homicídios no conjunto das RMs, embora existam oscilações e sua distribuição não seja homogênea no espaço urbano.

A queda das taxas de homicídios tem efeitos positivos nas RMs, dada a complexidade da reprodução das relações sociais. Luciana Andrade e Antônio Marinho (2011) alertam que, embora exista uma queda, ainda assim é grave a concentração da taxa de homicídios por grupo de 100 mil habitantes em RMs. Para fins de exemplificação, no ano de 2007, 45% das taxas de homicídios estavam concentradas em apenas dez RMs.

Na série de estudos denominada *Mapa da violência* (Waiselfisz, 2002; 2008; 2013), consta-se que na última década tem sido recorrente a tese da interiorização dos homicídios, no momento em que as pesquisas revelaram uma redução significativa das taxas de homicídios nas RMs, especialmente as de São Paulo e Rio de Janeiro. Para Andrade e Marinho (2011) a elevação dos homicídios em cidades não abarcadas nas regiões metropolitanas e capitais não deve ser analisada de forma dicotomizada, como se os processos espaciais não apresentassem correlação com a dinâmica da urbanização e a desconcentração das atividades econômicas em áreas de influência das RMs. Para os autores, a dimensão urbana e os complexos processos de urbanização recentes no Brasil reposicionaram nossas regiões metropolitanas e sua capacidade de atração e polarização na rede urbana.

Logo, a expansão urbana dos homicídios, classificados no *Mapa da violência* como possível interiorização da violência, requer análises aprofundadas e integradas com os processos de urbanização recentes (Waiselfisz, 2002, 2008, 2013). No Brasil, a criminalidade homicida mantém um padrão metropolitano e forte territorialização, contrariando o fenômeno e a classificação de “interiorização da violência”, embora a territorialização dos homicídios apresente distintos padrões no conjunto das RMs e tem revelado que os municípios com alto grau de integração com a área-polo absorvem os problemas urbanos do município-polo (Andrade & Marinho, 2013). Sabe-se que os homicídios não se distribuem uniformemente no território, por isso é importante a verificação dos graus de integração, polarização dos municípios no conjunto da RM entre os municípios e o município-polo da RM.

A questão fundamental, do ponto de vista do interesse das políticas sociais e de segurança é que a escala dos problemas urbanos em territórios metropolitanos transcende os limites administrativos e, assim, necessita de estratégias concertadas entre os diferentes entes da Federação e os agentes quando os serviços se configuram como funções públicas de interesse comum. Isso significa que os serviços urbanos com importante relação com outros municípios devem ser planejados de forma coordenada.

Daí o reconhecimento de que alguns serviços urbanos podem ser caracterizados como “funções públicas de interesse comum”, a depender da sua espacialização no território (Moura & Gorsdorf, 2011). De outro lado, as estratégias implementadas de forma desintegrada por um município metropolitano, isto é, as soluções equacionadas de forma ineficiente na escala local, sem a cooperação dos demais municípios, podem gerar impactos negativos, na medida em que as novas configurações urbanas se convertem em enormes desafios para a gestão e o planejamento que perpassam o tecido metropolitano.

A seguir, caracterizaremos os pontos de vista socioeconômico e o processo de urbanização do município de Águas Lindas de Goiás.

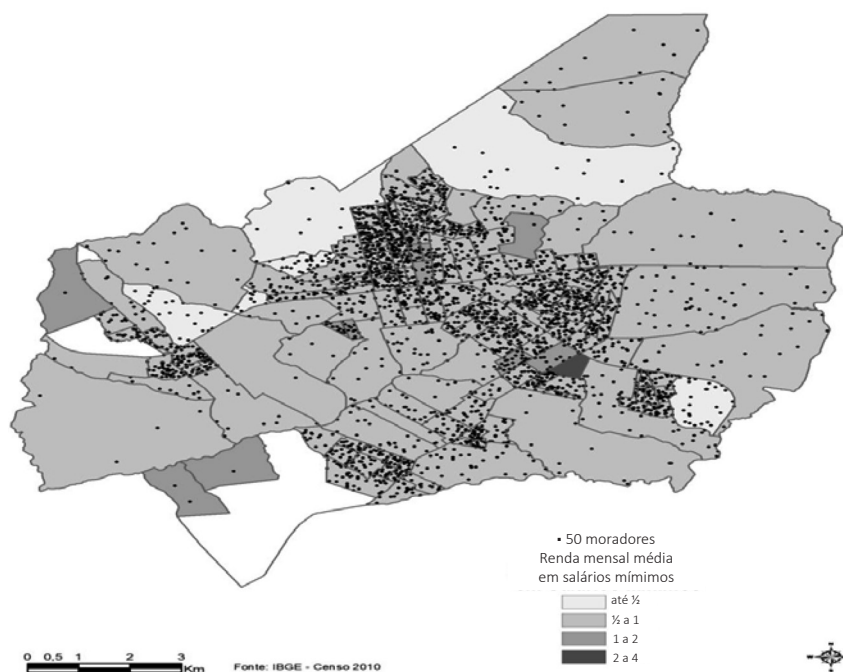
Águas Lindas de Goiás: aspectos socioeconômicos e processo de urbanização

Águas Lindas de Goiás é o segundo município mais populoso da Rde-DF. Conta com uma população de 159.378 habitantes, densidade demográfica elevada de aproximadamente 846 h/km². O crescimento na última década foi expressivo, cerca de 4%, acima da média nacional e da região Centro-Oeste, que foi uma das que mais cresceram nos últimos anos, com 1,91% (Censo/IBGE, 2010).

O incremento na população na última década atingiu aproximadamente 54 mil habitantes redefinindo a malha urbana do município e expandindo a área urbana sobre a rural, sobretudo com o acelerado processo de loteamentos irregulares para a população de menor renda.

A economia do município é marcada pelo setor de serviços que equivale a 43,4% do PIB, com destaque para o setor de confecção de artigos de vestuário e acessórios. Em relação ao nível de dependência dos serviços relacionados à administração pública, observa-se que 40,2% do PIB municipal vincula-se diretamente ao poder público, com a participação de órgãos municipais e estaduais. No Mapa 2, observa-se a distribuição da população e sua renda, com destaque para a renda média mensal de até dois salários mínimos (Censo, 2010).

MAPA 2
ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS
RENDA MÉDIA POR SETOR CENSITÁRIO



O índice de desenvolvimento humano (IDH) do município encontra-se entre os menores da RIDE-DF. Na última década, contudo, o município saiu de 0,387 para o ano de 1991 – índice considerado muito baixo para o nível médio, para 0,686 em 2010, o que representa a 2.282ª posição entre os municípios brasileiros e a 152ª posição no estado de Goiás. O maior crescimento no IDH naquele período refere-se à educação, que registrou variação de 360% entre 1991 e 2010 (Atlas DH, 2013).

TABELA 1
IDH DOS MUNICÍPIOS DO ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL

Municípios da área metropolitana de Brasília (AMB)	IDHM			IDHM Educação			IDHM Longevidade			IDHM Renda		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Distrito Federal	0,616	0,725	0,824	0,419	0,582	0,742	0,731	0,814	0,873	0,762	0,805	0,863
Valparaíso de Goiás	0,531	0,632	0,746	0,331	0,474	0,695	0,687	0,776	0,815	0,660	0,686	0,733
Formosa	0,482	0,598	0,744	0,259	0,422	0,666	0,684	0,776	0,852	0,631	0,653	0,726
Cidade Ocidental	0,538	0,638	0,717	0,338	0,486	0,641	0,710	0,797	0,814	0,650	0,670	0,706
Luziânia	0,43	0,550	0,701	0,195	0,334	0,602	0,665	0,779	0,831	0,614	0,639	0,689
Cristalina	0,474	0,578	0,699	0,260	0,380	0,587	0,699	0,786	0,814	0,586	0,646	0,716
Águas Lindas de Goiás	0,387	0,497	0,686	0,145	0,277	0,588	0,667	0,762	0,848	0,600	0,583	0,647
Novo Gama	0,451	0,546	0,684	0,235	0,357	0,567	0,661	0,735	0,851	0,589	0,619	0,664
Alexânia	0,378	0,520	0,682	0,158	0,318	0,568	0,647	0,735	0,841	0,529	0,600	0,664
Planaltina	0,384	0,508	0,669	0,156	0,286	0,566	0,657	0,760	0,810	0,554	0,602	0,653
Sto. Antônio do Descoberto	0,409	0,526	0,665	0,183	0,334	0,556	0,669	0,755	0,818	0,559	0,576	0,647
Cocalzinho de Goiás	0,363	0,506	0,657	0,138	0,310	0,531	0,632	0,735	0,826	0,547	0,567	0,648
Padre Bernardo	0,346	0,484	0,651	0,124	0,261	0,515	0,648	0,728	0,801	0,517	0,598	0,670

Fonte: Atlas DH, 2013.

Apesar da melhoria nos indicadores de educação, não é possível dizer que houve alteração do quadro de analfabetismo e da qualificação da mão de obra da população. Nesse sentido, reforça-se o cenário de vulnerabilidade social a que está exposta especialmente a juventude masculina. Do ponto de vista dos indicadores educacionais, a cidade não destoa da realidade observada nos demais municípios da área metropolitana de Brasília, condição que reforça a lógica de dependência da população com a oferta de serviços pouco remunerados.

Esses dados permitem compreender o contexto socioeconômico e a realidade de uma cidade dormitório da periferia do Distrito Federal, que tem crescido rapidamente na última década e que é marcada pelo alto nível de dependência da rede de serviços e oferta de emprego do Distrito Federal. Cerca de 43.799 mil pessoas se deslocam diariamente para trabalhar ou estudar no Distrito Federal, número que corresponde a 27,5% da população, que diariamente participa do movimento pendular metropolitano. Quando selecionada, a população que declarou trabalhar no Distrito Federal, esse dado chega a 30.859 habitantes, em sua maioria pessoas que ocupam funções que exigem baixa qualificação profissional e com baixa remuneração (Segplan/IMB, 2012).

Um aspecto importante quanto à ocupação da população que participa do movimento pendular é apresentado pela pesquisa de Amostra de Domicílio realizada pelo Censo (2010), considerando o seu nível de instrução. A pesquisa levantou que

60,05% das pessoas nos domicílios visitados em Águas Lindas de Goiás se declararam sem instrução ou com ensino fundamental incompleto. Os entrevistados que declararam possuir o nível médio incompleto chegam a 18,99%, proporção muito próxima do grupo que declarou possuir o ensino médio completo ou superior incompleto, que corresponde a 19,06%.

3. É o percentual de pessoas ocupadas na semana de referência em relação às pessoas em idade de trabalhar: *Pessoas ocupadas* – são classificadas como ocupadas na semana de referência as pessoas que, nesse período, trabalharam pelo menos uma hora completa em trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.) ou em trabalho sem remuneração direta em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou, ainda, as pessoas que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana.

Quando considerados os dados referentes à educação básica no município, de acordo com o Censo de 2010 são cerca de cinco mil matrículas no ensino médio que contemplam apenas 10% da população jovem local, fato que indica a condição de vulnerabilidade de um elevado número de jovens fora da escola, ou que estudam fora da cidade.

A questão a ser considerada não é o tipo de qualificação ou a renda do trabalho como fatores estruturantes da violência homicida, mas o fato de que em tempo de elevada competitividade, o nível de empregabilidade de uma população está solidamente correlacionado à qualificação. Ao partir desse pressuposto, verifica-se que houve uma flutuação importante das taxas de desemprego no município entre 2000 e 2013, de 11,47% em 2000, 5,37% em 2010, retornando a 11,40% em 2013 (Censo, 2010).

Quando consideradas as taxas de ocupação³ por grupos de idade, é possível identificar que o município se encontra fora da média do estado de Goiás em todas as faixas de idade. Os jovens de 15 a 29 anos possuem os indicadores com as maiores diferenças. Destaca-se que a taxa de ocupação relaciona a população remunerada por algum tipo de trabalho, incluindo a condição de informalidade.

O dado também acena para a relação entre empregabilidade, renda e nível de qualificação profissional. O município, apesar de não fugir à realidade estadual e nacional, apresenta elevadas taxas de analfabetismo, condição que apresenta grande

QUADRO 1
NÍVEL DE OCUPAÇÃO DAS PESSOAS
DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE – 2010 (EM %)

	Grupos de idade															
	Total	10-13	14	15	16-17	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-69	>70
Águas Lindas de Goiás	55,7	4,6	7,6	16,2	26,9	49,4	65,9	71,1	76,3	76,2	76,4	72,5	68,3	58,6	37,3	16,0
Goiás	58,2	5,5	13,5	20,0	34,3	53,7	68,3	75,4	77,5	78,5	77,3	75,1	69,3	59,9	39,5	15,3
Distrito Federal	59,1	2,8	5,5	8,3	22,0	43,4	65,6	76,7	79,7	80,6	80,1	78,4	72,9	60,6	39,3	14,6

Fonte: Censo, 2010.

QUADRO 2
TAXA DE ANALFABETISMO.
PESSOAS DE 15 ANOS OU MAIS DE IDADE – 2010

Grupos de idade										
	15 ou >		15-24		25-39		40-59		60 ou >	
	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)
Águas Lindas de Goiás	7.613	7,0	442	1,4	1.797	4,0	3.238	12,0	2.136	35,0
Goiás	362.829	8,0	12.821	1,2	52.479	3,4	131.052	9,7	166.477	30,0
Distrito Federal	68.114	3,5	3.725	0,8	13.228	1,8	24.932	4,4	26.229	13,0
Brasil	13.933.173	9,6	851.062	2,5	2.623.813	5,6	4.997.340	11,6	5.460.958	27,0
Branca										
Águas Lindas de Goiás	1.941	6,2	109	1,3	467	3,6	777	9,8	588	28,4
Goiás	115.862	6,1	3.871	0,9	13.747	2,2	36.910	6,3	61.334	22,2
Distrito Federal	19.807	2,4	1.208	0,7	3.371	1,1	6.485	2,6	8.743	8,4
Brasil	4.166.555	5,9	222.407	1,5	657.758	3,0	1.349.706	6,1	1.836.681	16,8
Preta										
Águas Lindas de Goiás	1.059	9,6	63	2,3	215	4,7	477	16,2	304	45,3
Goiás	44.837	13,8	1.360	1,9	6.956	6,0	17.382	18,0	19.139	48,1
Distrito Federal	9.319	5,6	397	1,0	1.869	2,9	3.678	7,8	3.375	24,0
Brasil	1.702.859	14,4	90.180	3,4	307.791	7,7	639.472	17,8	665.416	41,5

Fonte: Censo, 2010.

importância quando comparada à realidade do município com o estado de Goiás e o Distrito Federal. Observa-se ainda relevantes diferenças nas taxas de analfabetismo entre jovens brancos e pretos em Águas Lindas de Goiás. A taxa de analfabetismo entre os jovens pretos de 15 e 25 anos é o dobro daquela dos jovens brancos na mesma faixa etária.

Assim, o cenário de violência vislumbra a relação entre a qualificação profissional, os níveis de escolaridade e os indicadores de desemprego como atributos importantes para a definição das políticas de enfrentamento do cenário violento. Essa relação já foi apontada por Daniel Cerqueira e Rodrigo Moura (2015) ao analisarem os níveis de violência homicida. Os autores consideram o estudo de Richard Freeman e Joel Rodgers (1999) realizado nos Estados Unidos, para comprovação da relação entre o acesso ao emprego e a renda sobre a taxa de homicídios em municípios brasileiros.

Os resultados apontam para um vínculo sólido entre o nível de empregabilidade dos municípios e os indicadores de homicídios. Apesar disso, o estudo mostra que a mesma relação não pode ser realizada quanto à renda do trabalho, aspecto que, segundo os autores, não trouxe impacto nos indicadores de homicídio.

A população do município de Águas Lindas de Goiás está inserida em um circuito de trabalho e de consumo restrito, o que se reproduz na rede de serviços e emprego e define a organização social e econômica do município. A qualificação da mão de obra apresenta-se como ponto sensível, já que o município conta com apenas uma instituição de ensino superior particular. No sentido de romper com essa realidade, em abril de 2013, tiveram início as atividades do Instituto Federal de Goiás (IFG), com a oferta de cursos técnicos na área da saúde. O município não possui hospitais públicos ou privados e conta com apenas uma delegacia. Esses dados apontam para uma realidade, no que diz respeito à infraestrutura urbana, que não acompanhou o processo de expansão da cidade. Tal cenário não se restringe à oferta de oportunidades de emprego e renda, mas ainda à oferta, ao acesso e à qualidade de serviços públicos de maneira geral.

Com relação à urbanização do município, observa-se que a construção da rodovia BR-070 – que liga Brasília ao Mato Grosso (MT) –, teve impacto na configuração socioespacial do município. Anteriormente conhecido como Parque da Barragem, a cidade de Águas Lindas era formada por chácaras de recreio localizadas à margem da barragem do Descoberto, com pouca atividade agrícola e baixa densidade populacional. Com a construção da rodovia, entre os anos de 1970 e 1980, o acesso à área foi facilitado. Com a expansão urbana de Brasília e o elevado preço da terra urbana, a proximidade do município passou a provocar importantes movimentos de especulações imobiliárias, como indica Francisca Monteiro:

À medida que o tempo foi passando, muitas destas fazendas foram vendidas para a imobiliária Marajó e loteadas, no entanto, altos preços cobrados não permitiam as pessoas de baixo poder aquisitivo comprá-los, o que favoreceu o processo de ocupações informais, uma vez que algumas dessas fazendas encontravam-se praticamente abandonadas. As ocupações e loteamentos se tornaram comuns durante o processo de formação do município, com a chegada de imigrantes vindos, majoritariamente, do Distrito Federal, iniciou-se a ocupação dos espaços próximos a rodovia BR-070, ainda na década de 1980 (Monteiro, 2011: 3).

O município apresenta fortes características de cidade periférica que sofre com intensos fluxos migratórios e a falta de monitoramento por parte do poder público da ocupação do solo urbano. A paisagem urbana, na última década, vem sendo transformada rapidamente, o que tem gerado conflitos envolvendo o acesso e o controle do solo urbano, fato que se reflete em uma ocupação desordenada e precária de bairros que se encontram na periferia do município. Em 2010, 83,18% das residências do município foram classificadas como semiadequadas ou inadequadas (Censo, 2010).

Maria das Dores Nóbrega (2009) revela que o processo de ocupação irregular marca o acesso ao espaço urbano no município e as consequências envolvem desde aspectos ambientais, como a ocupação inadequada das áreas de proteção ambiental (APA)⁴, até a própria organização social, com precarização da vida da população que vive em bairros sem qualquer infraestrutura básica. A fragilidade de estratégias para o ordenamento territorial, por exemplo, a partir de um plano de uso, ocupação e ordenamento do espaço urbano contribuíram para a configuração de conflitos de ordem socioambiental, envolvendo os agentes especuladores, a população e o poder público. Essa realidade pode ser identificada quando Nóbrega (2009) aponta que o saneamento básico é de responsabilidade dos moradores, com a construção de fossas, além da coleta de lixo que, naquele momento, ainda era realizada de maneira precária em caminhões comuns.

4. O destaque vai para a APA do rio Descoberto, criada em 1983, por meio do Decreto n.º 88.940, a fim de proteger as áreas de mananciais que abastecem de água o Distrito Federal.

As migrações e a expansão urbana

Ao considerar o *ranking* do estado de Goiás, o município de Águas Lindas de Goiás ocupou a 5ª posição, com um crescimento demográfico na última década, de 4,2% (Segplan, 2010). Um aspecto que reforça esse dado foi analisado por Eguimar Chaveiro e Gilmar Silva (2012), a indicar que as taxas de crescimento demográfico não se vinculam ao aumento da natalidade, já que a taxa de fecundidade das mulheres no estado de Goiás é de 1,84 filhos por mulher, número abaixo das médias brasileira e do Centro-Oeste, que são de 1,94% e 1,93% respectivamente.

TABELA 2
MIGRAÇÕES INTRAMETROPOLITANAS
NA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA

Cidade	Percentual da Residência Anterior				
	BA	MG	RJ	SP	DF
Água Fria de Goiás	11,2	7,2	0,4	1,7	34,0
Águas Lindas de Goiás	4,2	2,1	0,3	1,4	75,9
Cidade Ocidental	5,7	3,4	1,5	2,7	62,7
Luziânia	5,8	6,7	0,5	1,8	56,8
Novo Gama	4,8	3,7	0,6	1,6	60,1
Padre Bernardo	4,2	4,9	0,0	0,7	72,4
Planaltina de Goiás	8,3	5,2	0,3	1,7	56,2
Santo Antônio do Descoberto	5,4	3,9	0,6	1,9	57,5
Valparaíso de Goiás	5,6	5,1	2,1	1,9	56,5
Total	5,4	4,3	0,8	1,7	63,7

Fonte: Chaveiro & Silva (2012).

Os dados dos últimos 20 anos revelam que o estado de Goiás é um importante polo de atração populacional no país, sendo que os municípios goianos que integram a Ride-DF e encontram-se mais próximos do Distrito Federal foram os que apresentaram as taxas mais elevadas de migração. Apesar de os recentes estudos apontarem uma redução no ritmo da migração, esse movimento ainda se mantém, conforme apontam os dados da Codeplan (2013) sobre os fluxos migratórios que envolvem o Distrito Federal e o Entorno.

Para Maria Célia Caiado (2005), a migração intrametropolitana também é responsável pela redefinição da malha urbana na Ride-DF, fato desencadeado com a não absorção dos migrantes das diversas regiões do país, especialmente da região Nordeste, notadamente dos estados da Bahia, do Piauí, do Maranhão e do Ceará. Segundo a autora, a região Nordeste contribuiu com 95,1% da população que migrou para o Entorno entre 1970 e 1980, fluxo que foi reduzido para 41,5% de 1990 a 2000, representando um total de 153.363 pessoas entre 1990 e 2000. Águas Lindas de Goiás recebeu o maior fluxo intrametropolitano, mais de 33 mil habitantes (Caiado, 2005: 73).

O Distrito Federal seria reconhecido “como lugar de passagem dos migrantes, um Trampolim Demográfico para a população que reside nos municípios goianos próximos ao Distrito Federal” (Chaveiro & Silva, 2012: 199). Essa realidade, quando analisada na escala da Ride-DF, torna a questão das migrações mais evidente, pois grande parte dos municípios tem uma população não natural.

O conflito permeia a constituição espacial e social do Entorno do Distrito Federal, desde o uso do espaço até as necessidades de sobrevivência em meio à diversidade de valores e de demandas sociais. Do ponto de vista da identidade cultural, Eguimar Chaveiro e Gilmar Silva apontam o desencadeamento de

situações adversas no que concerne à identidade local e regional, na medida em que desorganiza relações historicamente estabelecidas e desagrega valores que auxiliam na identificação e na distinção do “eu”, do “outro” e do “nós” no tempo e no espaço (Chaveiro & Silva, 2012: 203).

A seguir, serão analisados os homicídios no município de Águas Lindas de Goiás, durante o ano de 2010.

Águas Lindas de Goiás: homicídios em 2010

O município de Águas Lindas de Goiás está em terceiro lugar no *ranking* dos municípios que apresentaram as maiores taxas de homicídios em 2010.

A análise das ocorrências de homicídios realizada por Costa *et alii* (2014) aponta tendências comuns dos homicídios nos diversos municípios, em variáveis tais como distribuição no mês, local da ocorrência, perfil da vítima e meio empregado. A seguir, apontamos essas tendências gerais que também caracterizam a ocorrência dos homicídios no município de Águas Lindas de Goiás.

Segundo o estudo de Costa *et alii* (2014), a ocorrência dos homicídios não apresenta sazonalidade, o que significa que as ocorrências se distribuem aleatoriamente durante o ano. Mas, os dias sábado e domingo concentram o maior número de homicídios. Águas Lindas de Goiás é uma cidade dormitório, produto do processo de metropolização com segregação socioespacial e exclusão social de Brasília, aspectos já abordados neste artigo. Lembre-se ainda que mais de 30 mil habitantes declararam trabalhar no Distrito Federal em ocupações com baixa qualificação profissional e remuneração. Em função do movimento pendular da população, durante a semana a cidade permanece bastante deserta, concentrando grande fluxo de pessoas aos finais de semana, quando os trabalhadores aproveitam para realizar compras, procurar atividades de lazer em lugares públicos, como bares, festas, reunir-se nas residências de familiares e amigos e participar de cultos religiosos.

TABELA 3
HOMICÍDIOS EM MUNICÍPIOS DA
REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO
DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO (RIDE-DF) – 2010

Municípios	Homicídios	%	% Acumulada
Luziânia	145	25,6	25,6
Valparaíso de Goiás	114	20,1	45,8
Águas Lindas de Goiás	101	17,8	63,6
Novo Gama	76	13,4	77,0
Formosa	38	6,7	83,7
Planaltina de Goiás	33	5,8	89,6
Sto. Antônio do Descoberto	30	5,3	94,9
Cidade Ocidental	29	5,1	100,0
Total	566	100,0	

Fonte: Secretaria de Segurança Pública (SSP/GO).

5. Os locais de ocorrência foram classificados pela Polícia Civil de Goiás como: via pública, residência, estabelecimento comercial, local ermo, unidade hospitalar, unidade prisional e outros.

Verificou-se que o horário de maior concentração de ocorrências policiais é entre seis da tarde e seis da manhã, com maior concentração dessas ocorrências na madrugada, entre uma e seis horas. Quase 60% dos homicídios acontecem em vias públicas. Também é significativo o número de homicídios em residências (19%), o que pode indicar a recorrência de conflitos interpessoais entre familiares ou conhecidos⁵ que afloram nos encontros de final de semana. Em estabelecimentos comerciais – como bares – ocorrem 11% dos homicídios. Os dados apontam para as relações e interações entre as vítimas e os agentes dos homicídios. Essas ocorrências sobrevivem em municípios específicos da Ride-DF, notadamente em bairros pobres, muito precários e de formação recente, envolvendo fundamentalmente os jovens, como será discutido abaixo, o que revela a influência de aspectos estruturais na ocorrência dos homicídios.

A análise do perfil das vítimas de homicídio do conjunto dos municípios da Ride-DF apresentada por Costa *et alii* (2014) revelou que são do sexo masculino em 94% dos registros. Com relação à idade, a faixa etária prevalecente situa-se entre 18 e 25 anos em 16% dos eventos registrados, considerando que, em 61% dos casos, não houve o dado referente ao registro de idade. Esta tendência repete-se na análise desagregada por município. Este perfil de vítimas de homicídio apontado pelos autores no caso dos municípios integrantes da Ride-DF se repete no Brasil. O *Mapa da violência III* (Waiselfisz, 2002) mostra que os jovens pobres são tanto agentes como vítimas dos homicídios.

De acordo com os dados da Secretaria de Segurança Pública de Goiás (SSP/GO) (2013), o principal meio empregado para os homicídios são as armas de fogo, seguido de facas. Em 75% das ocorrências, há registro de “perfuração por arma de fogo” e, em 15%, “facada no abdômen”. A presença de armas na periferia aponta para diversas ilegalidades.

A entrada das armas de fogo está conjugada com o tráfico de drogas, com o tráfico e mercado ilegal de armamento e com o fluxo de armas originalmente legais roubadas em outros tipos de crime, que passam a ser ilegais quando desaguadas na periferia. A disponibilidade das armas de fogo, além de aumentar a chance de um desfecho letal para os conflitos, enfatiza a ineficácia da lei e dos mecanismos de controle e regulamentação (Miraglia, 2010: 81).

A pesquisa em Águas Lindas de Goiás junto aos atores da segurança pública e do Serviço de Assistência Social também apontou para a presença de álcool nas ocorrências de homicídios.

Ao analisar a distribuição espacial do conjunto dos municípios, observa-se que além de estarem sob influência do Distrito Federal e serem oficialmente conside-

rados urbanos, contam com extensas áreas rurais que se comunicam com os centros urbanos através das trajetórias de mobilidade cotidiana de seus habitantes, em função do emprego ou do trabalho, dos estudos, do consumo etc. Criam-se assim espaços de transição entre o rural e o urbano com seus desafios específicos, situação que exige a superação da tradicional dicotomia urbano-rural na análise dos processos sociais que caracterizam a metropolização das cidades.

Esta característica é também marcante no caso do município de Águas Lindas de Goiás, o que permite imaginar tensões e conflitos gerados nos processos de interpenetração entre os mundos rural e urbano. Essa hipótese explicativa da frequência dos homicídios precisa ser melhor explorada em um próximo estudo. Contudo, considera-se necessário apontar que esses processos de interpenetração produzem híbridos de objetos, relações e significados, que podem ajudar na compreensão das tensões e dos conflitos por detrás da violência homicida na Ride-DF (ver Malheiro, 2009).

A Secretaria de Segurança Pública de Goiás registrou ocorrência de homicídio em 195 bairros dos municípios da Ride-DF. Ao analisarem a distribuição espacial desses homicídios, Costa *et alii* (2013) verificaram que 23 bairros concentraram 50,1% dos homicídios. No caso do município de Águas Lindas de Goiás, bairros de formação recente concentram as ocorrências de homicídios em 2010. Sete bairros responderam por mais da metade das mortes violentas, mais precisamente por 52,5% das ocorrências de homicídios registradas em 2010. São estes os bairros: Jardim Barragem (26,7%), Jardim Águas Lindas II (5,9%), Camping Club (5,0%), Cidade do Entorno (5,0%), Setor Coimbra (4,0%), Girassol (3,0%), e Jardim América (3,0%).

Em síntese, o conceito de cidade dormitório, que definimos aqui em função do movimento pendular da população do município em direção ao Distrito Federal, revela um número significativo de moradores de Águas Lindas de Goiás trabalhando ou estudando no Distrito Federal, razão pela qual, como já observado, há um número maior de pessoas no município aos finais de semana, quando é possível para os habitantes resolverem seus conflitos e quando de fato acontecem a maior parte dos homicídios.

O município é produto do processo de metropolização, caracterizado pela segregação socioespacial e a exclusão social que dá lugar à expansão da cidade através da ocupação informal do solo e da moradia por migrantes intrametropolitanos e também migrantes de outros estados. Estes movimentos migratórios apontam para a ausência de coesão entre os habitantes dos novos bairros precários que se configuram, a proliferação de choques culturais em função dos valores e costumes diversos dos habitantes, a ausência de serviços básicos, os conflitos em torno da ocupação

do solo, do abastecimento de água e eletricidade para as residências, o que gera conexões clandestinas e disputas que podem acirrar os conflitos interpessoais.

Os padrões sociais de desigualdade residencial observados em Águas Lindas sugerem que a exclusão e o isolamento social e a concentração socioespacial dos desfavorecidos, reforçados por uma baixa capacidade institucional de gestão das estruturas e serviços públicos da cidade, atuam como forças que prejudicam sua organização social e, portanto, dificultam a comunicação e a capacidade das autoridades públicas, e também da comunidade, para o controle social da violência.

O fato de as ocorrências de homicídio se distribuírem aleatoriamente durante o ano, considerando mesmo o maior número de homicídios aos sábados e domingos, indica que o baixo grau de organização social e a criminalidade devem ser tratados como resultado das características da cidade em geral, e de suas comunidades violentas em particular. Pesquisas adicionais são necessárias para corroborar esta hipótese.

As características das ocorrências de homicídio, com maior frequência entre uma e seis da manhã, aos sábados e domingos; 60% em vias públicas; o número de homicídios em residências (19%); bem como os homicídios em bares e similares que representam 11% do total são dados que reforçam a incidência de conflitos interpessoais entre familiares ou conhecidos nos finais de semana. Pode-se sugerir que a situação de baixa organização social não só priva as comunidades de recursos como precariza a mobilização para controlar o crime, uma vez que aumenta o isolamento social entre os moradores, o que impede a comunicação e interfere em sua capacidade de perseguir valores comuns. Ao mesmo tempo, uma ordem cultural orientada por essa situação de baixa organização social é marcada pela carência de oportunidades convencionais para o avanço da mobilidade social e de *status*. Assim, em busca por rotas alternativas, abraçar valores não convencionais pode incluir atos infracionais e a própria criminalidade.

A hipótese da situação de baixa organização social nos bairros de formação recente sugere Águas Lindas de Goiás como um exemplo empírico. Essa situação aparece moldando valores e comportamentos dos residentes, por exemplo, encorajando atitudes de disputas e sanções agressivas contra indivíduos que mostram desrespeito. A cultura de rua fornece uma “lógica permitindo que aqueles que estão inclinados à agressão precipitem tensões e encontros violentos de uma forma aprovada”, normativa (Anderson, 1999: 33). Um segmento da comunidade permanece apegado a valores convencionais, enquanto outro segmento abraça a cultura de rua. Em termos mais gerais, as condições estruturais e as respostas subculturais e normativas moldam o crime nos bairros. Os dados apresentados sobre as ocorrências de homi-

cídio nos bairros de formação recente, em 2010, mostraram que estes representavam 52,5% dos registros. Então, é razoável dizer que, em alguma medida, os efeitos de uma situação de baixa organização social podem ter um impacto direto significativo nas taxas de homicídios em Águas Lindas.

O perfil das vítimas de homicídios – homens e jovens – coloca uma questão relacionada com as características da comunidade, ou a coincidência ou similaridade das ocorrências e localização. Os dados espaciais permitem inferir que a baixa organização social de Águas Lindas de Goiás tem efeitos sobre a qualidade de vida de um bairro, e como isso influencia o crime. Uma consequência é a emigração de residentes com recursos suficientes para mudar, deixando para trás os moradores mais desfavorecidos, interrompendo redes sociais preexistentes e a capacidade de controle informal pela comunidade.

A seguir são analisados alguns aspectos que revelam as características da gestão da segurança pública no município de Águas Lindas de Goiás e da rede de prevenção da violência.

Gestão da segurança pública e rede de prevenção da violência

As configurações das agências governamentais de prevenção ao crime e segurança pública envolvem a administração, a criação e a manipulação do ambiente circundante de modo sistemático e permanente. Assim, a existência de políticas urbanas, de segurança pública e setoriais, de programas assistenciais e de atividades agregadoras e gerenciais podem servir como indicadores das características sociais e organizacionais dos municípios da Ride-DF.

A seguir, são analisadas essas instâncias para o conjunto dos municípios, destacando, sempre que possível, a situação específica do município de Águas Lindas de Goiás, com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo IBGE (2012). Iniciamos a análise observando a presença dos conselhos municipais, considerados um instrumento institucional na gestão de políticas públicas para a sua efetiva atuação, permitindo uma maior transparência à gestão dos recursos em políticas públicas locais, pois os conselhos descentralizam as ações a fim de estabelecer um novo padrão de políticas sociais (IBGE, 2012).

Os dados do IBGE (2012) indicam a existência de conselhos municipais e apontam para a relativa institucionalização desses conselhos e, de forma geral, a fragilidade na participação de segmentos da sociedade civil na globalidade dos processos de elaboração da política pública. Particularmente na segurança pública, apenas três

municípios constituíram conselhos para a elaboração de políticas locais, um deles é o de Águas Lindas de Goiás.

Por outro lado, destaca-se que a totalidade dos municípios fundaram seus conselhos de assistência social, sugerindo essa área como prioritária devido a uma grande vulnerabilidade social. Águas Lindas de Goiás também declara ter constituído seu conselho de segurança pública, o que pode indicar o reconhecimento e a valorização por parte do poder público local de processos dialógicos entre os atores sociais envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas na área⁶.

6. Observa-se baixa implementação destes conselhos nos outros municípios.

7. Dentre os oito municípios em análise, apenas a Cidade Ocidental oferece o serviço de atendimento telefônico ao público, e 50% do conjunto de municipalidades oferecem serviço de postal e jornais.

8. Recentemente, o Senado Federal aprovou o estatuto que garante poder de polícia às Guardas Municipais (PLC 39/2014).

Na esfera institucional – da infraestrutura de comunicação da população com o poder público local –, Águas Lindas de Goiás não conta com uma estrutura adequada, contando tão só com um site/portal, o que pode sugerir menor participação e menor número de interações dos cidadãos quanto aos seus diversos interesses⁷.

O trabalho da Guarda Municipal é associado ao controle de fatores situacionais do crime, na vigilância dos espaços públicos e potenciais alvos como vias públicas com estabelecimentos comerciais, estacionamentos etc. São ações de ronda escolar, posto de guarda a patrulhamento de vias públicas, todas ações de prevenção dentro de uma perspectiva de defesa territorial dos espaços públicos. As ações de auxílio à Polícia Civil, ao Conselho Tutelar, no ordenamento do trânsito indicam uma interação operacional ativa e segmentada, consolidando o poder de polícia administrativa à Guarda Municipal⁸. O município de Águas Lindas de Goiás não conta com a Guarda Municipal, nem com o patrulhamento das vias públicas. Lembre-se que a maior parte dos homicídios acontece nas vias públicas aos finais de semana.

A situação dos equipamentos de segurança pública pode ser analisada considerando a oferta ou não de estruturas especializadas no combate ao crime e de investigação criminal. A existência ou não de delegacias especializadas pode mostrar maior ou menor atenção para certos crimes dentro do município, e refletir as incapacidades da estrutura social local e a eficácia das ações de prevenção. Os recursos de segurança pública nos municípios estão concentrados nas delegacias distritais, com exceção para a Delegacia de Atendimento à Mulher, presente em seis municípios.

Com efeito, o município de Águas Lindas de Goiás declara ter Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher. Contudo, a pesquisa de campo indicou que essa delegacia não existe. Ao observar o quadro anual de criminalidade no município entre janeiro e dezembro de 2012, segundo dados da SSP/GO, foram registrados 30 estupros. Entre janeiro e outubro de 2013 foram registrados 31 estupros. É um número de denúncias elevado e mais ainda se considerarmos a ausência de uma Delegacia

Especializada de Atendimento à Mulher. O município de Águas Lindas de Goiás também não conta com uma Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente.

A vulnerabilidade social da população e a exigência legal de políticas setoriais na área da assistência social ajudam a entender a maior consolidação dessas políticas em relação à segurança pública nos municípios da Área Metropolitana de Brasília. Dessa forma, com exceção dos serviços para crianças entre 0 a 6 anos, a quase totalidade dos municípios conta com políticas de proteção básica em especial para famílias e/ou indivíduos em situações de risco pessoal e social.

A ausência de serviços para crianças de 0 a 6 anos deve ser entendida como um fator que influencia o ambiente em que as crianças crescem, se desenvolvem e se integram socialmente. Se tais tipos de serviços podem ser considerados na área da prevenção social e segurança pública, então é necessário desenvolver estratégias para influenciar o trabalho em conjunto com os serviços de família.

Todos os municípios contam com os serviços de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade. Pode-se entender esses serviços como ações de prevenção situacional do crime, uma vez que as medidas socioeducativas apontam a tangibilidade da punição.

Por último, a pesquisa de campo apontou que, em Águas Lindas de Goiás, 70% dos funcionários da assistência social não têm vínculo de trabalho permanente. Em síntese, o município de Águas Lindas de Goiás apresenta precária estrutura e organização da segurança pública, agravada pela ausência de Guarda Municipal, delegacias especializadas etc., assim como pela existência muito mais formal que real de uma rede de assistência social satisfatória.

Conclusões

Qual a realidade do município de Águas Lindas de Goiás?

Trata-se de um município que depende do ponto de vista do trabalho/emprego, educação, saúde etc. do Distrito Federal. É resultado do processo de metropolização de Brasília, caracterizado por segregar espacialmente a população e excluí-la socialmente. As migrações intrametropolitanas indicam o êxodo permanente das pessoas para além do Distrito Federal, na fronteira com o estado de Goiás, devido, em grande parte, à especulação imobiliária no Distrito Federal que impacta nas possibilidades de sobrevivência dos trabalhadores e trabalhadoras menos favorecidos e os obriga a essa migração, cada vez mais distante das oportunidades de trabalho/emprego, e dos serviços básicos existentes.

As informações analisadas apontam para as condições adversas de vida no município. Observou-se que os homicídios acontecem com maior incidência nos bairros de formação recente, produto da expansão desordenada da cidade que se dá a partir das ocupações informais das terras. Estes processos sociais atraem também migrantes extrametropolitanos que criam novos padrões de convivência e de lazer que podem gerar tensões e conflitos, notadamente enfrentados com o uso da violência. Agrega-se a esta situação os déficits identificados na estrutura e na organização da segurança pública e dos programas sociais.

A governança metropolitana permite a articulação de agentes públicos e privados na consolidação dos serviços públicos de interesse comum para a ação no território. Uma função de interesse comum necessita de estratégias de articulação com diferentes agentes públicos e privados para a eficiência da prestação do serviço. É necessário compatibilizar ofertas de emprego, dinâmica econômica e local de residência da população, de modo a minimizar as diferenças de oportunidades entre municípios periféricos e nucleares de áreas metropolitanas.

No Distrito Federal, a cooperação ganha um nível de complexidade maior do que em qualquer outro local. O partilhamento de competências envolve os estados e o Distrito Federal, articulação interestadual e interfederativa. Embora seja reconhecida a necessidade de governança metropolitana na segurança pública, há desafios em relação às formas de cooperação, às atribuições dos papéis e às instâncias a serem criadas para dirimir os conflitos entre as instituições.

Abstract: This work brings out the metropolitan context of homicides in Brasília, in 2010, specifically the town of Aguas Lindas de Goiás. The paper highlights some features of the Brasilia metropolitan area, that interfaces with the structure and organization of public security, the deficit of health care activities in the municipality and also the dynamics of homicides. The research work was carried out on secondary socioeconomic data and semi-structured interviews with the actors involved with development of public safety and welfare programmes and policies. The results indicate to the socio-spatial segregation and social exclusion as the core features of the process of metropolization of the Brasilia. The high level of economic dependence and social interaction, between Aguas Lindas de Goiás and Brasilia, is demonstrated throughout the offering of vacancies within the Brasilia's labor market and basic health services. In this context, and considering the high rate of homicides in the town, the paper indicates the need for cooperative policies between the different level of government involved (federal, state and municipalities) in economic and social sectors and public safety policies.

Keywords: metropolises, public security, murder, socio-spatial segregation.

Referências

ABRAMOWAY, Ricardo *et alii*. *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas*. Brasília: Unesco, 2002.

ANDERSON, Elijah. *Codes of street*. New York: Norton, 1999.

ANDRADE, Luciana; MARINHO, Antônio Couto. Organização social do território e violência letal na Região Metropolitana de Belo Horizonte: o balanço de uma década. In: ANDRADE, Luciana; SOUZA, Dalva; FREIRE, Flávio Henrique (Orgs.). *Homicídios nas regiões metropolitanas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

———. Explorando as relações entre metrópole, juventude e homicídios. *e-metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 1, p. 13-21, 2011.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Brasília: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Fundação João Pinheiro (FJP), 2013.

CAIADO, Maria Célia Silva. Deslocamentos intra-urbanos e estruturação socioespacial na metrópole paulista. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 4, p. 64-77, Out.-Dez. 2005.

CERQUEIRA, Daniel; MOURA, Rodrigo Leandro. O efeito das oportunidades no mercado de trabalho sobre as taxas de homicídios no Brasil. *Anais do Encontro Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia*. Florianópolis (SC), 2015.

CHAVEIRO, Eguimar Felício; SILVA, Gilmar Elias Rodrigues. Valparaíso de Goiás, a formação de um município de migrantes no contexto do Distrito Federal. *Boletim Goiano de Geografia*, v. 32, n. 2, Jul.-Dez. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/bgg/article/view/21086>>.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). *Brasília e sua região polarizada*. Brasília: Codeplan, 2013.

COSTA, Arthur; SORIA BATISTA, Analía; MACHADO AMARAL, Bruno; SACKSESKI, Cristina. *Avaliação dos homicídios na Área Metropolitana de Brasília*. Brasília: Coleção Segurança com Cidadania, 2014.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo (Orgs.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

FAUSTO, Boris. *Crime e cotidiano. A criminalidade em São Paulo 1880-1924*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FREEMAN, Richard B.; ROGERS, Joel. *What workers want*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional do Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Informações Básicas Municipais* (Munic). Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

———. *Produto Interno Bruto dos municípios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MALHEIRO, Bruno Cezar P. Entre rio, rodovias e grandes projetos: mudanças e permanências em realidades urbanas no Baixo Tocantins (PA). In: TRINDADE JR., Saint Clarie *et alii* (Orgs.). *Pequenas e médias cidades na Amazônia*, p. 59-91. Belém: Fase: ICSA-UFPA, Observatório Comova, 2009.

MARINHO, Antônio Couto; BASEGIO, Leandro José. Homicídios e relações municipais metropolitanas na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: ANDRADE, Luciana; SOUZA, Dalva; FREIRE, Flávio Henrique (Orgs.). *Homicídios nas regiões metropolitanas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MIRAGLIA, Paula. *Cosmologias da violência: entre a regra e a exceção – Uma etnografia da desigualdade em São Paulo*. “Série: Produção Acadêmica Premiada”. São Paulo: FFLCH/USP, 2010.

MONTEIRO, Francisca das Chagas Sobrinho. Águas Lindas do Goiás: reinterpretando sua história por meio de imagens. *Anais II Congresso Internacional de História da UFG*. Jataí (GO), 2011.

MORENOFF, Jeffrey; SAMPSON, Robert; RAUDEMBOUSH, Stephen. Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence. *Criminology*, v. 39, n. 3, p. 517-558, 2001.

MOURA, Rosa; GORSODORF, Leandro Franklin. Questão metropolitana. In: REZENDE, Sonaly Cristina (Org.). *Panorama do saneamento básico no Brasil. Cadernos Temáticos*, v. 3. Brasília: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011.

NÓBREGA, Maria das Dores Silva. *Representações sociais da moradia e da natureza dos moradores de loteamentos de baixa renda em Águas Lindas de Goiás (GO)*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E PLANEJAMENTO (SEGPLAN), INSTITUTO MARIO BORGES. Mobilidade pendular da população em Goiás. *Estudos do IMB*. Goiânia (GO), Out. 2012.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DE GOIÁS. *Dados sobre homicídios*. Goiânia: SSPAPG, 2013.

———. Panorama da migração em Goiás. *Estudos do IMB*. Goiânia (GO), 2010.

SHAW, Clifford; MCKAY, Henry. *Juvenile delinquency and urban areas – A study of rates of delinquency in relation to differential characteristics of local communities in American cities*. Chicago: The University of Chicago Press, 1972 [1942].

SORIA BATISTA, Analía; FRANCA, Karla; BERDET, Marcelo; BORTOLO, Marizangela, *Gestão da segurança pública e metropolização: A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF)*. Relatório de pesquisa, 2013.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do estado de São Paulo, Brasil. *Investigaciones Geográficas – Bol. Inst. de Geografía*, v. 54, p. 114-139, México, 2004.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência. Mortes matadas por armas de fogo*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013.

———. *Mapa da violência nos municípios brasileiros*. Brasília: Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (Ritla); Instituto Sangari; Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, 2008.

———. *Mapa da violência. Os jovens do Brasil*. Brasília: Unesco; Instituto Ayrton Senna; Ministério da Justiça/SEDH, 2002.

Women's movements and the State in Portugal: a State feminism approach

Recebido: 17.05.14

Aprovado: 27.12.15

Rosa Monteiro
& Virgínia Ferreira*

* Rosa Monteiro é investigadora no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, professora auxiliar no Instituto Superior Miguel Torga. <monteiro.rosa14@gmail.com>. Virgínia Ferreira é professora auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigadora permanente do Centro de Estudos Sociais (CES, Coimbra, Portugal. <virginia@fe.uc.pt>.

Abstract: This paper aims to contribute towards a better understanding of the dynamics of women's movements and their relations with institutions, political parties and the official mechanisms used to promote gender equality. It is the outcome of the first study on State feminism in Portugal. Our research was carried out using a case study which focused on the main gender equality official mechanism and its networks, which required a qualitative approach. We concluded that currently, while the Portuguese State is confronted with its persistent inability to implement gender equality policies, the present situation of Portuguese women's movements is that of redefining and adjusting to the major challenge of reinvention and resignification within a very difficult external environment.

Keywords: women's movement, The State, State feminism, political parties, Portugal

Introduction

Over the past almost forty years of democracy, Portugal has eliminated sex discrimination from its legislation, taken on an international commitment to the gender equality agenda and policies for positive action and "gender mainstreaming" and created two permanent gender equality mechanisms. It possesses what is considered a favourable legal framework, the result of intensive legislative reform that took place between 1970 and 1980 in the wake of the new 1976 Constitution. These legislative accomplishments were extended at the end of the 1990s, culminating in 1997 in a significant Constitutional¹ upgrade and more recently, between 2005 and 2010, with the prolific legislative activity of the XVII and XVIII Constitutional Governments (Monteiro, 2011a). They represent legislative leaps forward which have, on the one hand, have created the necessary conditions for equality policies to be pursued, but, on the other, have challenged the State's capacity to ensure their effectiveness.

The remarkable legal framework nevertheless contrasts with the disjunction that exists between legal and political formalism and the de facto social situation. This has been cited as a salient and significantly disturbing feature of Portuguese society as far as gender equality is concerned, exposing the inability of the State and the weakness of Portuguese women's movements (Ferreira, 2011; Santos, 1993). This

1. The 1997 Constitution considered it a fundamental task of the State to promote gender equality and established the principle of non-discrimination on the basis of gender in access to political positions. It also enshrined the principle of legal protection against any kind of discrimination, the right to reconcile family and professional life and full maternity and paternity rights.

2. Descriptive representation means introducing actors that speak for women and gender equality into the policy-making arenas. Substantive representation means bringing equality and women's issues into the discussion, formulation and implementation of policies (Mazur, 2005: 3).

3. It is well-known that this concept is controversial, especially when linked to the concept of representation (Celis, 2008). We agree with Celis that women's interests "are a priori undefined, context-related, and subject to evolution" (Celis, 2008: 78), and with her Statement that "representing women ('s interests) is to denounce a situation that is disadvantageous for women, to formulate a proposal to improve the situation of women or to claim a right for women with the same goal" (Celis, 2008: 92).

4. The definition proposed by McBride and Mazur (2008: 226) has been adopted, namely that "a women's movement means collective action by women organized explicitly as women presenting claims in public life based on gendered identities as women". This definition does not

disjunction is not limited to results, reflected in the practices and representations of subjects and statistical data revealing persistent inequalities, but is overwhelmingly evident in the comparison between production and implementation of State policies addressing this social problem (Ferreira et alii, 2007b; 2011). It has been cited as a sign of the weakness of the legal utopia of the neoliberal State (Santos, 2005), and this ineffectiveness is a point of tension between the State and social movements that has endured in the country from the 1970s to the present day. Embodying the crisis in the legal utopia (Santos, 2005), it has served as a catalyst for reflections and analyses of the relation between the State and social movements and the processes involved in producing and implementing State equality policies (Ferreira, 2011; Monteiro, 2011a).

Reflecting on these contradictory political results, with their advances, retreats and ineffectiveness, involves questioning the extent and level to which democracy has really penetrated and created conditions for the descriptive and substantive representation² of women's interests³. It also involves questioning the way in which democratization has incorporated Portuguese women's representatives and their demands, namely women's movements⁴ and the gender equality mechanisms⁵. What kind of conditions have restricted opportunities for these representatives in the years of democracy, determining their strategic options and ultimately contributing towards this disjunction? This text aims to answer these questions by analysing the relation between the State and women's movements in Portugal in the light of certain analytical proposals contained in the State feminism approach (Lovenduski, 2008; McBride & Mazur, 1995; 2008; McBride, 2001).

This approach studies the nexus between gender equality mechanisms and women's movements in the production of political results, taking the former to be decisive agents in terms of links between the movements and the State (Lovenduski, 2008; McBride & Mazur, 1995; 2008; McBride, 2001). Dorothy McBride and Amy Mazur define State feminism as the

actions by women's policy agencies to include women's movement demands and actors in the State to produce feminist outcomes in either policy process or societal impact or both (McBride & Mazur, 2008: 255).

The approach assumes that the mechanisms facilitate both descriptive and substantive representation, setting themselves up as potential allies of women's movements in gaining access to political decision-making (Mazur & McBride 2005; 2010). Inspired by political process theories (McAdam 1998; Tarrow 1998), it also assumes that it is the characteristics of the concrete socio-political context or

system, namely the political opportunity structures, that influence the success of State feminism, rather than the characteristics of the mechanisms or the actual women's movements (Mazur & McBride, 2010).

There has been little research into Portuguese gender equality policies and their actors (e.g. women's movements, gender equality mechanisms, and political parties). This paper aims to contribute towards a better understanding of the history of Portuguese society, approaching the process of democratization and the main social and political features of Portuguese society from a new perspective, whereby the focus of analysis is the dynamics of the women's movements and their relations with Portuguese institutions, political parties and the official mechanisms put in place to promote gender equality. It is the outcome of the first study on State feminism in Portugal. Our research was carried out using a case study which focused on the main gender equality mechanism – now called the Commission for Citizenship and Gender Equality (Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género – CIG) – and its networks, which required a qualitative approach. Fifty three semi-structured interviews were conducted (with officials and former officials of the Commission, former presidents and higher-ranking officials of the Commission, politicians of the line ministries, gender experts, leaders of women's associations and movements, and female politicians). An extensive documental analysis was also applied to a large corpus comprising archival material (meeting minutes and other documents), legislation, reports, publications and press articles. The empirical work was carried out between 2008 and 2009.

The first part of this study presents in greater detail the process by which the Portuguese gender equality mechanism and the networks of women's associations created around it were formed. It is followed by reflections on the process of the political institutionalization of women's movements in Portugal, seeking to understand this in the light of the political opportunity structures offered by the institutional environment. In the third section, we present the main factors which explain the role of State feminism and finally, an analysis of the main changes and challenges facing State feminism and women's movements in Portugal.

Throughout this article and wherever applicable, the Portuguese experience is cast in comparison with that of Spain and Brazil, countries with which Portugal shares a past marked by dictatorial regimes and a democratization process from the 1970s onwards. This comparison helps to highlight the particularities of the Portuguese case as regards identification of the obstacles facing the effectiveness of State feminism. Moreover, it adds to the vast literature on the role of women's movements in shaping State feminism.

prescribe disruptive or unconventional tactics in the definition of a movement, avoiding the tendency to establish a boundary between activism outside and inside the State, or between alliances and autonomous relations.

5. We follow Mazur and McBride's definition (2010: 29) of a "women's policy agency" as an agency or governmental body formally established by government statute or decree; formally charged with furthering women's status and rights or promoting sex-based equality. However, we prefer to use the term "gender equality mechanism".

The rise of the main Portuguese gender equality mechanism and the network of women's associations

6. On 25 April 1974 a military coup – known as the Carnation Revolution – ended the fascist dictatorship that persisted for half a century (from 1926 to 1974).

7. Defined by Walker as “the changing location of social movement actors from a position largely external to the State to one in which movement actors are either recognized members of the State, work in close relation to the State or assist the State in policy-making, or are directly funded by the State” (Walker, 2005: 13). He distinguishes this type of institutionalization from the organizational type (in which movements come to be dominated by concerns related to organization) and the cultural type.

In 1974, the year of the “Carnation Revolution”⁶, the official gender equality mechanism then being set up, carried out a survey of all the existing women’s organizations. It identified only three women’s associations, some women’s sections attached to political parties, trade unions representing a predominantly female workforce, and civic associations. The survey revealed two features: on the one hand, the incipient nature of the women’s movements, their weakness and fragmentation (Tavares, 2011) and, on the other hand, the willingness of the gender equality mechanism to engage with and take on the role of uniting and promoting militancy for the women’s cause in Portugal.

At the time, an institutional arena was being created within the Portuguese State for gender equality issues, namely the principal gender equality mechanism. This was the predecessor to the current Commission for Citizenship and Gender Equality (CIG) (DL 164/2007). The Commission was the result of a series of reforms to the original Working Group for the Definition of a General National Policy for Women, created in 1970 under the dictatorship, which survived until the 1974 Revolution. It was established in 1975 by its president and then Minister for Social Affairs (Maria de Lourdes Pintasilgo), who named it the Commission for the Feminine Condition (*Comissão da Condição Feminina*) (CCF). Finally, in 1977, the first post-Revolution Constitutional Government, a socialist government, institutionalized it under Dec-Law 485/77. In 1991, Decree-Law 166/91 restructured the Commission for the Feminine Condition and re-named it the Commission for Equality and Women’s Rights (*Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres*) (CIDM), which survived until 2007. The Commission (as referred to hereafter) has been the official gender equality mechanism with the broadest mandate and longevity. Its creation and development has decisively influenced the scenario of equality policies and the activism of women’s movements in Portugal. Contrary to what happened in Brazil (Rangel, 2012), the Commission was not created following demands by the women’s movements.

Certain women’s networks have also been formed around the Commission. In fact, since the 1970s, the Commission has had an advisory body – the Advisory Council – which still has two sections. This has been an important point of contact for all government sectors and departments, in the case of the Interministerial Section, and for civil society organizations in the case of the Non-Governmental Organizations (NGO) Section. It has therefore been an important arena for political institutionalization⁷ (Walker, 2005) and for forging links with the fragile women’s movements and women’s sections of the political parties, which had little power.

Over time, an increasing and very heterogeneous number of associations were included in the Section (in 1974-75 there were 12 and in 2007, 54). From 1991, the organizations which belonged to it were entitled to a subsidy for projects, included in the State budget as part of the Commission's budget and, until 2005-6, they were collectively entitled to the use of a room at the Commission head office where they could meet and work together.

These were early signs of a "move towards the State" and of favouring the common State platform as a mobilizing structure⁸ for the Portuguese women's movements, which has only undergone significant changes in recent times, as will be seen later. These features shaped a cooperative relation which surprised Célia Valiente, for example (1998), since it was very different from the antagonistic relation that characterized relations between women's associations and the Instituto de la Mujer in Spain. In fact, in Portugal the Commission, although not institutionalized, predated the actual women's movements, banned under the dictatorship, meaning that it had not been created as a result of demands on the part of civil society, as had been the case in other countries (McBride & Mazur, 1995). The Statization and centralization involved in the creation of policies and feminist action, together with the prevalence of a liberal form of institutional feminism in Portugal, has been viewed critically by those who associate it with the suppression of autonomous action by feminist movements – the lack of more campaigning repertoires (Tavares, 2011) – and also the reduced effectiveness of policies (Ferreira, 1998). But how and why did this early political institutionalization of Portuguese women's movements come about? The answer is to be found in the closed political opportunity structures available within the context of the transition to democracy.

8. According to Tarrow, this refers to the range of social actors (individual or collective, formal or informal) and entities involved in movements or in mobilizing around a particular agenda (1998).

The institutionalization of women's movements and State feminism

After more than four decades of obstacles and "dark times" (Pimentel, 2001; Tavares, 2011), with the revolution that began in April 1974 Portuguese women were able to benefit from the structural conditions that enabled them to organize and mobilise collectively. And they did so – but not in the way that would have been expected within a context of change and openness to democracy. The fact is that, as in other countries, the transition to democracy does not offer equal opportunities for political action for all types of movements and campaigns (Franceschet, 2003). The introduction of agendas other than those of the revolution is difficult, marked by resistance and even rejection, particularly if, under the illusion of modernization, there lie structures from the past and conservative institutional legacies (Htun & Weldon, 2007; Valiente, 2005), as was the case in the Portuguese political system and society (Nicholls, 2007; Portugal, 2000; Santos, 1993).

In Portugal, after women had been heavily involved in the revolutionary movements, it seemed there was no place for founding and establishing the visibility of autonomous feminist movements (Ferreira, 2011; Tavares, 2011), contrary to what happened in Brazil where women's movements saw 80% of their demands incorporated into the 1988 Constitution (Avelar, 2013). Manuela Tavares refers to this lack of campaigning by and on behalf of women, citing the significant comment of one feminist during the revolution:

There are so many women here and they aren't even demanding their rights! [...] we still don't have rights, not even over our own children, and we are not calling for these rights in demonstrations (Tavares, 2011: 254).

Substantive representation of women's interests was suppressed in political decision-making spheres. This was evident in the unsuccessful appeals made by the Armed Forces Movement Commission for Women's Affairs to the Constitutional Assembly and the political parties to include women's issues in the revolutionary agenda, and also the non-receptiveness of the Constitutional Assembly to the proposals and involvement of Portuguese women's representatives in producing the 1976 Constitution (Monteiro, 2011a). In fact, the Commission produced and sent to the Constitutional Assembly, through some of its members, a proposal for six articles to be included in the Constitution. Despite these efforts, in the session that took place on 20 August 1975, during which Fundamental Rights and Duties were discussed (Article 13), only the principle of the equality of all citizens before the law was accepted and the specific proposal for equal rights and duties for women was rejected since it was considered "discriminatory, given the general principle". In Point 2 (Art. 13), gender was included within other reasons for discrimination "against citizens" such as race, language and education, that were now banned (Monteiro, 2011a). The Constitutional Assembly proved to be a closed political opportunity structure, dominated by political party debates and the agenda for democratization. We should remember that in Brazil women parliamentarians in the 1986 and 1988 National Constitutional Assembly, were included irrespective of the political party to which they were affiliated, in what became known as the Lipstick Lobby, to demand the integration of a women's rights agenda, as stated by Rangel (2012). In Portugal, the universality and equality of rights was superimposed over the specific issue of women's rights, and this was clearly illustrated by the amused reactions to the Communist Party proposal to add an article entitled "Equal Rights for Women" (Ferreira, 2011; Monteiro, 2011a).

The Revolution represented the end of an authoritarian, conservative and anti-feminist regime that had promoted conservative and welfare-based women's organizations (Pimentel, 2001), banned feminist associations, closed down the

National Council of Portuguese Women (in 1948) and even in its so-called “spring” of 1972 seized a book and made its authors stand trial⁹. This is the opposite of what happened in Brazil during the dictatorship where women’s movements, NGOs and advocacy networks could organize autonomously and then play an important role in the period of Constitutional Reform (Avelar, 2013). In Portugal, the feminist movements that emerged in the post-25 April 1974 period concentrated essentially on the campaign to decriminalize abortion. However, this period was undeniably marked by the violent reaction to a demonstration organized by the Women’s Liberation Movement (in Portuguese, Movimento de Libertação das Mulheres) (MLM), in January 1975 in Lisbon:

It was a rally we wanted to hold in Parque Eduardo VII Park to burn various symbols associated with women, but not bras! None of us even wore them in those days! Women went dressed up as a vamp, a bride and a cleaner and we were going to burn the orange blossom and the duster. It had nothing to do with bras, that was completely made up! Helena Vaz da Silva wrote on the front page of the *Expresso*, and afterwards apologized for it, that we were going to do a striptease and so all these ‘worms of men’ turned up! And on top of that, idiots with placards that said “Pro-Life! Against Abortion!” Well, they got it too ... It was really rough. They groped us, hit us, tried to rape the women ... wrecked everything! The only woman left untouched was the bride. ... It was a disgrace ... The parties didn’t support us, they made their excuses along with the rest. The media was a disgrace too. They made a lot of fun of the feminists (Maria Teresa Horta, interview, in <http://www.cadernosdejornalismo.uc.pt/00/14-18.pdf>; our translation)

This episode will suffice to understand the (lack of) space for women’s movements in the revolutionary brew; all movements were accepted except women’s movements. In particular it highlighted the view of feminist action from within the heart of the revolutionary process itself as a radical excrescence. The support given by the then Commission for the Feminine Condition to this movement and to these feminists was an important factor in legitimising its work. It was also a sign of the closeness between radical feminists and liberals in Portugal (Pena, 2008). However, before examining the welcome provided by the Portuguese gender equality mechanism in greater detail, we intend to focus on the reasons identified for this marginalization of the feminist movement in the post-revolutionary period.

Among the most frequently encountered explanations, and in addition to the machismo or misogyny that characterizes Portuguese society, emphasis should be given to the fact that intense party political struggle and dispute prevailed over all other agendas during this period of great political instability (Ferreira, 2011). Reactions to “feminism”, embodied in the collective political imagination of the time

9. We mean *Novas Cartas Portuguesas*. The title of the English edition is *The Three Marias*, since it is authored by Maria Isabel Barreno, Maria Teresa Horta and Maria Velho da Costa.

by the events surrounding the “Three Marias” and Women’s Liberation Movement (MLM) episodes, were paradoxical, with opposition coming from traditionalists but also from the leading left-wing parties, who insulted women by calling them separatists, abortionists and reactionary bourgeois (Barbosa, 1998) since, in their view, the only true battleground was the revolution and the class struggle (Ferreira, 1998; 2011; Tavares, 2011). In the period between the military coup of 1974 (noted above as the ‘Carnation Revolution’) and 1982, the political parties occupied the entire public sphere for mobilization. Centrists and elitists, they concentrated more on the power struggle and on ensuring conditions for “governability” in the face of the threat represented by the Communist Party more than on a pluralist form of politics open to projects and new social actors (Jalali, 2007). Avelar (2007) also believes that the reduced descriptive representation of women in Brazilian political parties is due to the choice made by these political structures to work to reinforce their male leaders’ centralist power, instead of adopting a strategy of extensive inclusion such as that of social movements.

As in Spain (Valiente, 2007), religious conservatism and anti-feminism also appear to have been carried over as the institutional and social legacy of the Estado Novo era (“New State” dictatorship), determining rejection of emancipatory frames for women. This legacy was perpetuated in the shaping of the country’s political-social system and in legal texts such as those concerning the family (Portugal, 2000), and was also evident in the erratic attitudes of the various political parties with regard to agendas for the sexual and reproductive rights of women (Monteiro, 2011a), for example.

It was difficult to achieve descriptive and substantive participation for women within the left-wing parties themselves and this is evident, for example, in the position of the Women’s Democratic Movement (*Movimento Democrático de Mulheres*) (MDM) (controlled by the Communist Party) regarding an issue viewed as being too controversial and that did “not help liberate the country”, in the words of one of the organization’s leaders (Ferreira, 2011).

Confronted by all these hurdles, during this period of fragmentation, geographic centralism, weak social roots and elitism began to emerge as the features of Portuguese women’s movements, due to the combined circumstances of the broader social and political context, as seen in the words of an MLM leader, later a femocrat:

[...] there was a feminist movement in Portugal...; it was different from the movements in other countries, it was concentrated in Lisbon and was very heterogeneous. It did not develop any collective consciousness or define common objectives. It was really a Statement of the everyday oppression of women (Barbosa, 1998:39, our translation).

Other causes included the backwardness of the social sciences, the conservatism of universities, the lack of campaigning works apart from *Novas Cartas Portuguesas*, and the lack of sociological studies on the situation of women, which combined to block any critical debate on feminism (Amâncio, 1998; Ferreira, 1998). Even now insufficient theory and lack of debate are cited as negative features in the work of Portuguese women's movements.

All these forms of resistance, obstacles, non-receptiveness and inadequacies would have justified an early move by Portuguese women's movements towards the State or, more concretely, towards a State arena that welcomed them and gave them a common platform – the Non-Governmental Organizations Section of the Advisory Council (AC) of the Commission. This move began early in 1974, motivated by the need to prepare for the dynamics of International Women's Year (IWMY) and its Conference in Mexico (Monteiro, 2010). It was a representative of one of the women's movements (the MDM) who knocked on the Commission's door to say that they wanted to collaborate and be included in the work. The Commission staff opened doors for them and decided to carry out the aforementioned survey with the aim of bringing the existing women's groups together (12 to be exact), including those linked to other political parties. The joint work was motivating and profitable. A Common Plan was produced for the Mexico Conference and for work on International Women's Year (1975), which would be the first body of work and political proposal produced jointly by the movements and the Commission. They represented Portuguese women at the first World Conference, constituting a *sui generis* delegation given that it was the only one that included NGOs. This cooperative work was to define the future relation between the women's movements, the official gender equality mechanism and the State for more than thirty years. The work was informal but well-articulated and intensive, and materialised in the creation of the NGO Section of the Commission Advisory Council (AC). It was the first time that the Commission had served as a means of access to the State and therefore as an ally of women's movements. As one femocrat told us in an interview...

The Mexico Conference gave us strength and courage to work here in this country. From then on nothing was the same. We brought ideas, information, arguments, and examples. To prepare it, we worked with the NGOs, we took them with us to the Conference, which was extremely pioneering! (int. 17, Commission official; our translation).

How should this alliance with the State or this political institutionalization of Portuguese women's movements in the 1970s be interpreted?

We start from the premise that there was, in fact, a process of political institutionalization (Walker, 2005), in the sense that the movements were involved

10. Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres (1991); Intervenção Feminina (1986); Aliança para a Democracia Paritária (1992); Rede de Mulheres Autarcas (1993).

early on in cooperative relations with the State, their activists were simultaneously members of State institutions that were part of the State elites (senior officials and members of governments, for example). Some organizations were even founded within or on the basis of the initiatives of this State advisory mechanism¹⁰. We therefore reject simplistic and fatalistic interpretations that associate integration within the Advisory Council with a form of static institutionalization or cooptation. On the contrary, we consider that the political institutionalization of women's movements in Portugal has been a complex process whose evolution is the result of strategic options in the face of the political opportunities available, profoundly influenced by the context of the transition to democracy and the characteristics of Portuguese society. Thus the Advisory Council represented a niche for women's movements, provided by a State that was being modernized, occupied by elites with international connections who took on the role of entrepreneurs of norms and promoters of international models and which, moreover, offered a space for working and learning together. In addition to the political and governmental instability, the International Women's Year Conference and the International Year itself constituted focal events that created certain political opportunity structures during this period. Within the Commission, the context and actors therefore created input structures open to the women's movements, which saw in this institutional arena an opening or window of opportunity and pragmatically took advantage of it. The Commission was, therefore, an opportunities structure, a point of access or facilitator of access to political power, and the elites of the institution were allied to the women's groups, meaning that the attitude was therefore one of cooperating rather than contesting. In a context in which, as already noted, society, the political parties and the media itself were not receptive to feminist causes, the movements pragmatically viewed the State sectors in the process of modernization as potential allies.

However, this process can only be fully understood if we take into account the fact that certain internal features of movements also determine their choices including the profiles of their leaders (Banaszak, 1996; Morris & Staggenborg, 2004). In the case of Portugal, we consider that the similarity between the profiles of the staff already in the Commission and that of the representatives of the women's groups facilitated this type of supportive relation, despite ideological diversity. In both cases it was not a matter of women working in the field, but rather of those who belonged to the central elites, the political parties, and the public administration and who also had, to a large extent, formerly belonged to the most progressive trends within the Catholic movements and been active in opposing the Estado Novo. It should also be emphasised that despite "working for the State", all the former Commission staff identified as feminists and profoundly militant when interviewed:

It had the privilege of professionalizing militancy. The Commission was a “militant’s den”, an “erupting volcano”. I felt that myself and my colleagues were feminists. It was a constant struggle, changing legislation after the Constitution. We were all working, even with the NGOs; there were no distinctions (int. 17, Commission official; our translation).

Taking a snapshot view of the Commission at the time, it is interesting to note how it reflected the contradictions that pervaded the Portuguese State, with its various layers, many making unlikely allies, ranging from the Catholic, albeit progressive, sectors to women from the far left, women from political parties from the entire political spectrum and from trade union confederations. What was the common denominator? They were all women from the elites or women who had special connections to the central elites (political parties, governments, the administration, the Roman Catholic Church). It was this shared sense of belonging in social terms and the shared biographies which would to some extent smooth over the ideological differences. In Brazil, as reported by Teixeira (2010), the route of femocratas was different, with closer links to social movements, as they stemmed from militancy against the dictatorship to feminist activism, and many of these women went on to universities, founded NGOs, held positions in government and public services.

In Portugal, other than its being the State’s intention to co-opt women’s organizations, it was the lack of political opportunity structures in other spheres, apart from the Commission, that lay behind this pragmatic and strategic option taken by women’s associations, and which justified the creation of the NGO Section in the Commission’s Advisory Council. The forging of a symbiotic relation between the Commission staff and the representatives of the women’s associations in those early days of State feminism was a kind of “alliance of the marginalized” or “weakest links”, a term used by Judith Squires (2007) in other contexts. For the Commission it represented a means of “listening to the voice of Portuguese women” and putting pressure on civil society to support women’s demands and proposals, which was difficult for it to do in its own name, as a public body. For the women’s associations, it was a possible forum which they could not find elsewhere in the political parties, the media, or society, and a comfortable structure for mobilization.

However, belonging to the Advisory Council affected the choice of repertoires for the movements’ action and their mobilization structures (forming networks, recruiting members, strategies for strengthening or embedding them in society, types of activity, and funding sources). More specifically, the fact that this opening and institutional opportunity existed may have contributed towards attenuating other more campaigning and autonomous aspects, producing a certain acquiescence and dependence that depersonalised and disempowered both sides, as will be seen

later. The Portuguese women's movements favoured this institutional platform to the detriment of other autonomous platforms outside the Commission that could have been tested.

11. In 1979 the National Campaign for Abortion and Contraception (CNAC) was created, and later the Commission for the Legalisation of Abortion (1984), and the Opinion Movement for the Decriminalisations of Abortion in Portugal (MODAP) (1990), for example (Tavares, 2011).

12. Until the 2000s the NGO Section of the Commission AC was responsible for coordinating the representation of Portuguese women's NGOs in the European Women's Lobby and the Association of Southern European Women.

This was the case during the abortion campaign¹¹, which found no place on the institutional platform due to a lack of consensus between the NGOs and the deliberate distancing of the Commission from this doctrinal issue. Another important autonomous platform was created in 1987, under the influence of the European Women's Coordinator – the National Coordinator of Women's Organizations – which applied for a subsidy from the Commission for the Advisory Council members. Parliament approved this subsidy in 1989, with the right-wing parties voting against.

Warned of the risk of excessive centralization within the Advisory Council, the Chair of the Commission recommended in 1993 that the NGOs create an autonomous structure (Monteiro, 2011a). The NGOs believed it was impossible to remain actively militant in two structures and that this would create first and second class NGOs. In fact, ideological and party ruptures would hinder the cohesiveness of Portuguese women's NGOs and heighten rivalries, for example in terms of international representation¹². It was only in 2004 that some associations founded the Portuguese Platform for Women's Rights which is now producing the Cedaw Shadow Reports and ensures representation in the European Women's Lobby (EWL). This platform does not, however, include some of the most active women's associations (Monteiro, 2011a).

Ups and downs of State feminism

Despite its lengthy and complex history, State feminism has had little effect in terms of achieving significant political results in Portugal. Our conclusion is that it was more important in terms of the networks created around it and the common biographies it contained. Since the phenomenon of State feminism emerged, the basis was formed for the relation between actors (the State, the political parties, women's associations and the Commission) to promote gender equality policies in Portugal. It was a relation in which the Commission was a fragile and marginalized, yet persistent and militant intermediary between the weak and dependent women's movements which it supported but did little to strengthen, and the centralizing, legalistic, clientist and conservative State which offered it few resources, little space and political relevance, but maintained it in response to the pressures of transnational feminism (Monteiro, 2011a).

The main gains of the Commission and its networks, namely the cases in which they managed to become insiders or, in other words, in which they were unable to become

involved in the process of political decision-making (descriptive representation), but managed to ensure that legislative content essentially reflected their proposals (substantive representation), were concentrated in the last half of the 1970s. Examples of these hard-won achievements include the Review of the Civil Code and, specifically, of Family Law in 1977 (DL 496/77)¹³, the institutionalization of the Commission itself (DL 485/77), the law on equal opportunities in the workplace and employment (DL 392/79) and the Advertising Code (DL 421/80). These correspond to anti-discrimination policies whose underlying practice reflected the context of the modernization and democratization of the country.

13. Cf. <http://www.dgppj.mj.pt/DGPI/sections/leis-da-justica/pdf-leis2/dl-496-1977/downloadFile/file/DL_496_1977.pdf?nocache=1182361322.47>.

From this point on action and achievements began to prove more difficult, and its role wavered between marginal and persistent but essentially formative intervention. We consider a marginal role as applying to situations in which the Commission sought to intervene and become involved in a particular agenda (in terms of internal discussion, reaching an understanding of the issue in question, drawing up proposals, etc.) but not succeeding in taking part in producing policies, as the system was closed to it (Monteiro, 2011a). This also reflects disrespect for its role as an advisory body, which includes the obligation to participate in all relevant legislation, in particular legislation emanating from the government. By a formative role we mean the agendas in which the Commission's work was more noticeable due to the persistent role it played in educating and raising awareness in society and the relevant political actors through language and reinterpretation (essentially by means of conferences, debates and publications), whose policy impact is deferred in time (Monteiro, 2011a). It resembles what Beckwith (2007) calls discursive politics, based on repeated exposure of the political situation of women and efforts to change institutions' political discourse.

This means that the Commission and its networks of organizations played a central role in policy proposals and their dissemination, launching agendas, producing knowledge and attempting to influence gender equality decision-making, but its actual capacity to influence was blocked and limited by exogenous factors, as political process and State feminism approaches suggest (McBride & Mazur, 1995; 2008; 2010). It was marginal because it was excluded and discursive because it was disregarded by the political powers (Monteiro, 2011a). Within the range of factors that represent obstacles to the effectiveness of State feminism in Portugal, our study highlights the following:

- Certain characteristics of the legislative process, such as its centralism and non-receptiveness to outside groups (Cardoso, 2000; Ferreira, 1998; Mozzicafredo, 1997; Nicholls, 2007; Santos, 1993). This non-receptiveness translated, for example, into a disregard for the

advisory role of the Commission. As a consequence, this was reduced to its involvement in the production of legislation on the specific issue of gender equality between 1970 and 2007 – only 53% of the total legal provisions (Monteiro, 2011a).

□ The lack of recognition of gender inequalities, the significance of social norms that were far removed from the egalitarian spirit of the law, and the concomitant limited political importance and prestige attributed to this area¹⁴ (Braithwaite, 2005; Monteiro & Ferreira, 2009; Nogueira, 2009; Rêgo, 2010). The fact, already discussed, that the media had not been the best of allies for women and their representatives and was difficult to mobilize, certainly contributed towards this (Silveirinha, 2004).

□ The fact that legal formalism was not accompanied by significant effectiveness, and that existing State and government departments did not implement the legislation, thus marginalizing equality issues. This reinforces the perception of the inability of the State, as a feature of the Portuguese political and administrative system (Cardoso, 2000; SANTOS, 1993). The inefficiencies systematically detected in the implementation of the 1st, 2nd and 3rd National Plans for Equality are a perfect illustration of this (Cardoso, 2000; Ferreira et alii, 2007a, 2011). Among other factors, the lack of accountability in departments and the paralysis and rigidity of bureaucracy have blocked the “gender equality mainstreaming” strategy (Romão, 2006).

□ The resistance, inconsistency and non-receptiveness of the parties to gender equality issues, which created relatively closed input structures for State feminism. In discussions on political parity, for example, ongoing over two decades, the Commission and its networks were only called upon to participate in 1997-98, despite the fact that this was the agenda that was the most consensual and important within State feminism in Portugal (Monteiro, 2011a; 2011b). The limited/unsatisfactory 33% threshold of the so-called Parity Law (Law No. 3/2006), which states that “the lists for the Assembly of the Republic, the European Parliament and local authorities have to ensure a minimum representation of 33% of each sex”, is an output of this closeness to women’s representatives’ demands (Monteiro, 2011b).

□ The concomitant reduced importance and power of women’s sections within the Portuguese parties (Jiménez, 2002; 2009) and,

14. In the interviews, this lack of prestige was exemplified in terms of the constant difficulties in “recruiting” female MPs, not to mention male MPs, to the parliamentary commissions on gender equality, due to a sense of embarrassment, loss of credibility and fear of adverse reactions (Monteiro, 2011a).

unlike the situation in Spain, the absence of “party feminism”, meaning that the debate within the parties has been essentially male. In fact, only the Socialist Party (PS) has created and maintained a publicly visible formal women’s section. However, unlike its counterpart in Spain, it has never been very strong and was instead maintained in response to the demands of the Socialist International. Comparison with Spain is interesting in this context since, although equally intense relations between women within the official mechanism and certain activists within the party existed, in Portugal these alliances were fragile or “weak links”, whereas in Spain they involved powerful women who provided strong alliances and channels of influence to the heart of the Spanish Socialist Labour Party (Partido Socialista Obrero Español) (Arnedo, 2009; Threlfall, 2009; Valiente, 2005). The women in the Portuguese PS section seem to have occupied a decisive militant space within the Commission at the level of the Advisory Council and the NGOs created around it¹⁵, as was the case of Maria Alzira Lemos and Ana Coucello, thus confirming that it is not the fact of belonging to a women’s section that provides women with greater political clout within the Portuguese parties (Jiménez 2009), although it is generally cited as an advantage (Lovenduski, 1993). The chairs of the Parliamentary Commissions on Equality representing the Socialist Party were not leading figures within the party, and the same was true of the chairs of the women’s sections.

15. Dedicated to the political parity agenda.

16. Subjected to various interruptions and demoted to sub-committees when there was a swing to a PSD majority parliament (in 1988 and 2002).

□ The impenetrability of the Assembly of the Republic with regard to the issue of gender inequality, which characterizes it as a closed political opportunity structure, since it is dominated by the parties and their priorities and offers formal working methods and procedures that are less receptive to outside groups. The Parliamentary Commissions dealing with gender equality¹⁶ and the development of networks involving women connected to the political parties were the means by which State feminism established points of access to this forum. These networks were used to present proposals such as the one for allocating subsidies to the Advisory Council NGOs (in 1989) or to press for the introduction of positive action policies. The difficulties in attracting MPs to these Commissions, the controversies surrounding re-nomination, and the systematic disrespect and disregard of which several former chairs have complained bear witness, however, to the weak influence of these organizations (Monteiro, 2011a).

□ The resistance of Portuguese political actors to international norms,

particularly those which presuppose major reforms to systems, as was the case of positive action and mainstreaming mechanisms such as the Plans. Examples include the fact that the 1st Equality Plan only emerged in 1997, 9 years after it had been proposed by the Commission and women's organizations, gender budgeting was never implemented, despite being included in the 2nd, in 2003, the issue of parity in politics was supported only by the Socialist Party and the Left Bloc (Bloco de Esquerda created in 1999), and the eponymous "Parity Law" was only approved in 2006.

□ The fragility and lack of autonomy of Portuguese women's associations, which were unable to apply pressure to the political powers and the State (Amâncio, 1998; Ferreira, 1998; Tavares 2011). This fragility was frequently denounced with the phrase "they don't demand accountability, there's no pressure from the grassroots!", heard countless times in interviews. For example, in our analysis of the main joint actions of the NGOs in the AC, evidence emerged of the absence of this lobby, since during the lifetime of the Commission for the Feminine Condition only 42.5% of joint action consisted of presenting proposals for legislation or protests and institutional lobbying, and only 46.8% under the Commission for Equality and Women's Rights. This corresponds to 17 actions in 15 years of the Commission for the Feminine Condition, and 22 in 16 years of the Commission for Equality and Women's Rights (Monteiro, 2011a).

□ The strength of conservative, familial legacies within and concerning Portuguese institutions (Portugal, 2000), which created obstacles to doctrinal agendas in particular such as abortion and sexual and reproductive health. In fact, the abortion agenda was a women's movement cause, although timidly and inconsistently supported by some parties on the left (Tavares, 2011) in opposition to the right-wing parties and the more conservative sectors of Portuguese society they represented. The Commission abandoned this agenda to the autonomous militancy of the movements, pleading its status as a public body and the lack of consensus among the NGOs on its Advisory Council¹⁷. With regard to the political parties, although it may be said that the main legislative initiatives concerning abortion, sex education and family planning came from left-wing parties, the fact was that even they feared confronting the most conservative sectors of Portuguese society and institutions up to the 2000s. After this point, which coincided with a more intense phase in the VIP agenda in Portugal

17. Not unconnected with the importance of women's associations in the Section linked to the church.

(2001-2007), a clear differentiation could be seen between support from left-wing parties (Left Bloc, Socialist Party and Portuguese Communist Party) and opposition from the Social Democratic Party (PSD) and Social Democratic Center/Popular Party (CDS/PP). Prior to this, women in the female sections of the political parties denounced the contentions and even betrayals of political leaders regarding the issue of abortion (in the PCP, the issue was subordinated to the wider cause of the class struggle until the 1980s; in the PS, there was the agreement with the Social Democratic Party to hold a Referendum in 1998 and the subsequent victory of the No vote, due to a lack of support from the party leader, António Guterres).

Up to the 1990s, and given this marginalization within the State, the Commission developed a proactive attitude as a compensation strategy until it was transformed into the Commission for Equality and Women's Rights (1992), a milestone in attitude change. To complement this, it fostered networks and gathered together women from various backgrounds (the political parties, public administration, and associations) to create informal arenas within the party political system. These constellations, very flexible to contexts and political moments, facilitated access to political decision-making and enabled shared stories to be constructed, linked to the biographies of the Commission and women's organizations. However, due to their informal nature they ended up reproducing the marginality of women's and equality issues within the Portuguese political system and, as informal and horizontal mechanisms, were unable to leverage them into significant and visible levels of effectiveness. For this reason, we have termed them networks or "alliances of the marginalized", as Judith Squires describes them (2007).

There have been other, more successful moments for State feminism and gender equality policies in Portugal, such as the modernization of legislation in the post-revolutionary period, and also with changes brought about by center-left governments. In Portugal, political parties have made a certain difference, despite arguments concerning government indifference, in a system defined by alternating governments or the "majority shift" between the two majority center parties (Jalali, 2007). For this reason, the PS governments (I, XIII, XIV, and XVII governments) were considered by the interviewees to be their closest allies. As in Italy (Del Giorgio & Lombardo, 2009) and Spain (Jiménez 2002, 2009), in Portugal more progress was made via the center-left than the center-right parties (Monteiro, 2011a). This confirms the argument found in literature that left-wing parties are facilitating structures and that changes towards governments of the left constitute moments in which political opportunity structures open up and are more favorable to women's movement campaigns and State feminism (Lovenduski, 2007).

Changes in State feminism and the current challenges facing women's movements

The 1990s was the decade that marked the beginning of a change in State feminism, whose overall balance may be considered contradictory. On the one hand, with the swing in 1995 to a PS government and national echoes of more intense international pressure emerging out of the Beijing Platform for Action, there was greater visibility of and political attention to equality issues. On the other hand, there was a growing sense of political instrumentalization and changes in the profile of the Commission. It was ceasing to be the “militants’ den” in the face of an uninterested State and beginning to become functionalized, gradually coming closer to a State bureaucracy and serving more as an executor than a proposer of policies. We interpret this scepticism within the broader context of a perception that denounces the institutionalization of notions of “gender” as an international general norm and policy (legitimized by the European Union, for example), to which very often only lip service is paid (FERreira, 2000; Squires, 2007).

In terms of the relation between the NGOs in the Advisory Council, signs emerged of the wearing down of the former synergetic relation, and of the NGO Section of the AC as a platform for the empowerment of women. In the 1990s, the relation changed from synergetic to fusional, revealing the excesses and limits of political institutionalization (Monteiro, 2011a). Several authors reported the growing institutionalization of movements in NGOs and its perverse effects, a process that was even designated as “*ONGização*” or “NGO boom” (NGO-isation) in the context of neoliberalization (Alvarez, 1999; 2008), denoting a certain “social movement crisis” in the 1990s, including in Brazil (Gohn, 2007).

In Portugal, women's associations, enclosed within a State structure as if it was their “home”, almost forgot that they lived in civil society. Internal and external factors intensified from this point on to accentuate this exhaustion. On an internal level it involved:

1. An increase in the number and heterogeneity of the associations that made up the NGO Section of the Advisory Council (over 50), and the consequent loss of individual character;
2. The intensification of splits and conflicts, heavily marked by party political divisions and competition for funding;
3. The recognition of the limits for contesting within this platform, evident in the case of the decriminalising of abortion;

4. Interventions by the supervisory body to create self-government and greater State regulation of the Section;
5. Modifications to the nature of the relation, which became guided by contracts and partnerships, and to forms of funding, making them project-based.

From 2002 onwards, with increasingly neoliberal tendencies defining the dynamics of governance and State management and meta-governance by the State (which brought new forms of funding and partnerships), the gradual distancing of women's movements from the State/Commission grew visibly. We classify this new relation as one of imposed and partnership-based autonomy (Monteiro, 2011a).

Using the arguments of efficiency and rationalisation in managing relations with civil society, accountability, partnership, stemming from the new logic for State management and governance, the Commission's supervisory bodies imposed a more formal and bureaucratic regulation on the NGO Section. The Commission produced new Section Regulations, new criteria for recognition of NGOs, and abolished the Management Committee and an office it had created. In 2005, the Chair of the Commission took back use of that room formerly given on Commission premises, making a symbolic and physical break with the close collaboration of the past.

Major technocratic adjustments also occurred in funding and support given by the State via the Commission, with the introduction of project-based and short-term funding, a trend also highlighted in literature on the subject (OUTSHOORN & KANTOLA, 2007). From 2002 onwards, State budget funds for subsidising NGOs were drastically cut¹⁸, and support was channelled to programmes funded by the European Union (namely, the European Social Fund)¹⁹ for which women's organizations had to compete by presenting projects. These changes were strongly contested by the women's NGOs. The State then demanded:

1. Adjusting to the priorities and scripts which it defined (with projects competing in terms of priorities defined by the State);
2. Contracting for the provision of specialized services, such as those concerned with domestic violence, developed more from the perspective of certain women's associations which managed State-funded shelters;
3. Territorialization of work and less elitism;
4. Accountability and enormous administrative and bureaucratic workloads;

18. In 2002 the funds allocated by the State budget to the NGO Section of the AC were cut by approximately 80%.

19. Financial and Technical Support System to NGO's (SATF-ONG), in 2003; Axis 7 of the Human Potential Operational Programme (POPH), in 2008.

5. Competition with other NGOs, such as local development associations and charity institutions (under Satfong only 29% of the organizations funded were women's organizations);

6. Legitimation and prioritization of State policies. This project-based approach to support led to criticism from women's organizations who complained of a lack of support in comparison with other sectors of civil society (Ferreira, 2007b; PPDM, 2008) and even of the instrumentalization of the support²⁰.

20. Some NGOs expressed the opinion that the State was expecting them to provide underfunded services and work, relying on the expertise and goodwill of association leaders.

In general, the State withdrew the exclusive partnership for promoting gender equality and in doing so disqualified the organizations as favored interlocutors. As a result of the restructuring of the Commission in 2007, changes to the model whereby the AC functioned placed these symptoms under greater stress. In terms of its composition and from the perspective of intersectionality, it was now open to represent other forms of inequality (such as LGBT, religion, migration and disability), which created controversy around the idea of an "Olympics of the oppressed" in which groups competed for the title of "the most discriminated against" in order to gain attention and political support (Kantola & Nousiainen, 2009). Contention also focused on the distancing of associations that had always been represented as the women's sections of political parties and trade unions. In terms of the operational model, these changes have also led to the perception that it is now an arena less dedicated to fostering discussion and participation and more of a politically legitimized advisory structure. Paradoxically, within the context of support for gender mainstreaming policies, the perception is that communication is completely unilateral and top-down. It is criticized for its inability to intervene directly in political matters, which are now debated top-down with much greater mediation and control on the part of the political hierarchies. The way in which the Equality Plans (I, II and III) were produced illustrates this process, with the supervisory body, despite requesting proposals from some of the Commission and even NGO staff, drawing up the measures itself in accordance with its political objectives, thus making the initial proposals unrecognisable or negligible (Monteiro, 2011a).

Final remarks

These features, which nowadays characterize the relation between women's movements and the State, reveal one of the main weaknesses/inconsistencies of gender mainstreaming policies in Portugal. Gender mainstreaming implies new concepts of democracy and governance, with the adoption of a bottom-up logic, monitoring and evaluating practices, financial accountability and transparency, which require, as Outshoorn & Kantola emphasis (2007), strong women's movements (able

to demand accountability and gender mainstreaming). Transversalisation forces the central State to rethink its centrality and (in)dependence in relation to other actors (namely those from civil society) and other levels of governance (such as the international agencies to whom it is accountable, the local levels with which it has to work, and the bureaucracies and mechanisms it has to maintain to coordinate the process).

In the name of more effective policies and less of the aforementioned discrepancy between the law and reality, the State-Commission-women's movement triad faces major challenges in Portugal. While the State is confronted with its persistent inability to implement gender equality policies, the present situation of the Portuguese women's movements is that of redefining and adjusting to a new profile. The major challenge is reinvention and resignification within a very difficult external environment. The challenge appears to be to create a new type of relation, between a past based on an exclusive relation with the Commission and informal alliances and collaboration within "marginalization", to a present in which the Commission and the sphere of equality policies are opening up to represent other groups and inequalities.

This redefinition of the role of women's associations is currently taking place at several levels:

- Redefining the relation with the Commission, which is no longer an arena for meeting and collaborative work but has become a partner with which they may work and which may finance their projects, but to whom they must also be accountable;
- Redefining their role in State equality policies, between the reduced opportunities for participation in drawing up government policies, and the growing call for participation in the execution, implementation and monitoring of already defined programmes and policies (see the example of their involvement in the Working Parties formed to monitor the National Plans for Equality).
- Redefining their status as civil society organizations, essentially dedicated to advocacy, and the pressure to establish partnerships to produce activities and provide services to the community, such as services for the victims of violence against women or equality education and awareness training. This tension was portrayed in some interviews, as pressure from the State for the associations to formalize the provision of services transform them into charities or to make other adjustments. Some have resisted this for fear of bureaucracy and increased financial responsibilities for human resources and facilities.

- Redefining their militant arenas and repertoires, due to the exhaustion of the institutional arena of the NGO Section of the Advisory Council and the search for new arenas, new connections and integration within autonomous platforms.

Awareness of the exhaustion of the AC as an arena for political empowerment has led some organizations to seek out different and differentiated mobilization structures according to their interests, affinities and ideological lines in the search for new repertoires for action, which, having had autonomy imposed on them by the State, appears to be a positive movement. In the interviews, some representatives cited the importance of their links with NGOs, transnational feminist networks and other global social movements such as the World Social Forum and the Brazilian World March of Women, in the case of the Women's Union – Alternative and Answer (in Portuguese, *União das Mulheres – Alternativa e Resposta*) (Umar) (Tavares, 2011), and also with experts and university researchers²¹ and other women, constituting new cooperative constellations outside and beyond the staff of the Commission. Pro-abortion militancy, both in 1998 and especially in 2007, also led to a reinforcement of these new cooperative constellations, greater closeness and links with other groups and, in particular, new generations of feminists and certain associations. Experimentation with new feminist connections and militancy may be beneficial to women's associations and extend the tradition of "cooperation", now without an institutional remit. There is a growing awareness that the Commission Advisory Council and State support can no longer serve as the driving force behind forming women's associations, which must re-establish themselves and review their main strategies in terms of the concrete structures they face. The challenge will lie in how the new partnerships will cooperate and engage in conflicting situations.

21. Some Masters and PhD programmes for women's studies and feminist studies in some universities have brought several generations of women together to produce knowledge and form essentially informal and flexible militant feminist networks which are expanding, albeit loosely and without becoming heavily politicized.

We may conclude by stating that both the State and the women's movements find themselves today at a crossroads that offers multiple challenges. In this time of all dangers, due to the grave economic crisis that erupted in 2008, gender mainstreaming of policies is completely off the agenda of political debate in Portugal. The restructuring of markets and of politics will certainly have an impact on the way we define citizenship rights, namely women's rights. In fact, a different way of connecting markets, politics and rights seems to be emerging, which will change the State of affairs for implementing gender equality policies and for mobilizing social movements.

Resumo: Este artigo pretende contribuir para uma melhor compreensão das dinâmicas dos movimentos de mulheres e de suas relações com as instituições, partidos políticos e mecanismos oficiais que promovem a igualdade de gênero. Resulta do primeiro estudo acerca do feminismo de Estado em Portugal. A pesquisa assentou num estudo de caso centrado no principal mecanismo oficial para a igualdade e as suas redes, com a mobilização de uma abordagem qualitativa. Concluímos que, na atualidade, enquanto o Estado português está confrontado com a sua persistente incapacidade para implementar as políticas de igualdade de gênero, a situação presente dos movimentos de mulheres portuguesas é de redefinição e acomodação aos principais desafios de reinvenção e ressignificação num contexto externo muito difícil.

Palavras-chave: movimentos de mulheres, Estado, feminismo de Estado, partidos políticos, Portugal.

References

ALVAREZ, Sónia E. Beyond the civil society agenda: “civic participation’ and practices of governance, governability and governmentality”. Presented at Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 1 July 2008.

———. Advocating feminism: the Latin American Feminist NGO “Boom”. *International Feminist Journal of Politics*, 1 (2), p. 181-209, 1999.

AMÂNCIO, Lígia. O feminismo português no final do séc. XX: um olhar sobre o passado ausente e a promessa do futuro. Paper presented at the conference Movimento Feminista em Portugal (Umar). Lisboa, 5-6 Dec. 1998.

ARNEDO, Elena. Mujer y socialismo. In: TEN, C. M.; LÓPEZ, P. G.; RUIZ, P. G. (Eds.). *El movimiento feminista en España en los años 70*. Madrid: Cátedra, 2009.

AVELAR, Lúcia. Movimentos, redes, feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras. *Cadernos Adenauer*, XIV (3), p. 71-87, 2013.

BANASZAK, Lee Ann. *Why movements succeed or fail: opportunity, culture, and the struggle for woman suffrage*. New Jersey: Princeton University Press, 1996.

BARBOSA, Madalena. A criação de um mito. Paper presented at the conference Movimento Feminista em Portugal (Umar). Lisboa, 5-6 Dec. 1998.

BECKWITH, Karen. Mapping strategic engagements: women’s movements and the State. *International Feminist Journal of Politics*, 9 (3), p. 312-338, 2007.

BRAITHWAITE, Mary. Gender – sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact. Final Report of Equapol project, 2005. <http://www.equapol.gr/pdf/HPSE-CT-2002-00136_DEL9_FinalReport.pdf>. Accessed in: 30 Nov. 2010.

CARDOSO, João Casqueira. O projecto “prever o impacto das políticas”: pressupostos e principais pontos”. *Exæquo*, n. 2-3, p. 75-91, 2000.

CELIS, Karen. Gendering representation. In: GOERTZ, G.; MAZUR, A. G. (Eds.). *Politics, gender, and concepts: theory and methodology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DEL GIORGIO, Elena; LOMBARDO, Emanuela. Institutionalising intersectionality in Italy: gatekeepers and political dynamics. Paper presented at the ECPR Joint sessions of workshop, 14-19 Apr. 2009.

FERREIRA, Virgínia. Engendering Portugal: social change, State politics and women’s social mobilization. In: PINTO, A. C. (Ed.). *Contemporary Portugal*. 2. ed. Boulder: Social Science Monographs. New York: Columbia University Press, 2011.

———. A globalização das políticas de igualdade entre os sexos: do reformismo social ao reformismo estatal. *Exæquo*, n. 2-3, p. 13-42, 2000.

———. Engendering Portugal: social change, State politics and women’s mobilization; In: PINTO, A. C. (Ed.). *Modern Portugal*. Palo Alto (CA): Spos – The Society for the Promotion of Science and Scholarship, 1998.

FERREIRA, Virgínia et alii. Estudo de avaliação do III Plano Nacional para a Igualdade – cidadania e género. Relatório Final para a CIG. Lisboa: CIG, 2011.

———. Estudo de avaliação do II Plano Nacional para a Igualdade. Report to CIDM. Lisboa: CIG, 2007a.

———. Estudo diagnóstico e prospetivo sobre o papel das ONG na promoção da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens. Report to CIDM. Lisboa: CIG, 2007b.

FRANCESCHET, Susan. “State feminism” and women’s movements: the impact of Chile’s Servicio Nacional de Mujer on women’s activism. *Latin American Research Review*, 38 (1), p. 9-40, 2003.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2007.

HTUN, Mala; WELDON, Laurel. When and why do governments promote women’s rights? Toward a comparative politics of States and sex equality. Paper presented at the American Political Science Association Annual Meeting. Chicago, 2007.

JALALI, Carlos. *Partidos e democracia em Portugal 1974-2005*. Lisboa: ICS, 2007.

JIMÉNEZ, Antonia M. Ruiz. Women and decision-making participation within rightist parties in Portugal and Spain. *Análise Social*, XLIV (191), p. 235-263, 2009.

———. Mecanismos del cambio ideológico e introducción de políticas de género en partidos conservadores: el caso de Ap-Pp en España en perspectiva comparada. Madrid: Instituto Juan March, 2002.

KANTOLA, Johanna; NOUSIAINEN, Kevät. Institutionalising intersectionality in Europe: legal and political analyses. Paper presented at the First European Conference on Politics and Gender. Belfast, 21-23 Jan. 2009.

LOVENDUSKI, Joni. State feminism and women's movements. *West European Politics*, 31 (1), p. 169-194, 2008.

LOVENDUSKI, Joni. Unfinished business: equality policy and the changing context of State feminism in Great Britain. In: OUTSHOORN, J.; KANTOLA, J. (Eds.). *Changing State feminism*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007.

———. Introduction: the dynamics of gender and party. In: LOVENDUSKI, Joni; NORRIS, Pippa (Eds.). *Gender and party politics*. London: Sage, 1993.

MAZUR, Amy; MCBRIDE, Dorothy (Coord.). *The politics of State feminism: innovation in comparative research*. Philadelphia: Temple Univ. Press, 2010.

MAZUR, Amy. The impact of women's participation and leadership on policy outcomes: a focus on women's policy machineries. Expert Group Meeting on Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership, 2005.

MCADAM, Doug. On the international origins of domestic political opportunities. In: COSTAIN, A. N.; MCFARLAND, A. S. (Eds.). *Social movements and American political institutions*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.

MCBRIDE, Dorothy M.; MAZUR, Amy G. Women's movements, feminism, and feminist movements. In: GOERTZ, G.; MAZUR, A. G. (Eds.). *Politics, gender, and concepts: theory and methodology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MCBRIDE, Dorothy M.; MAZUR, Amy et alii. RINGS project description 5/05. 2005. <<http://libarts.wsu.edu/polisci/rings/pdf/project505.pdf>>. Accessed in 20 Mar. 2007.

MCBRIDE, Dorothy M. (Ed.). *Abortion politics, women's movements and the democratic State: a comparative study of State feminism*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

MCBRIDE, Dorothy M.; MAZUR, Amy (Eds.). *Comparative State feminism*. Thousand Oaks: Sage, 1995.

MOLYNEUX, Maxine. Mobilization without emancipation? Women's interests, the State, and revolution in Nicaragua. In: MCCANN, C. R.; KIM, S.-K. (Eds.). *Feminist theory reader: local and global perspectives*. New York: Routledge, 2003.

MONTEIRO, Rosa. *Feminismo de Estado em Portugal: mecanismos, estratégias, políticas e metamorfoses*. Doctoral Thesis. Coimbra, FEUC/CES, University of Coimbra, 2011a.

———. A política de quotas em Portugal: o papel dos partidos políticos e do feminismo de Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 92, p. 31-50, 2011b.

———. *A emergência do feminismo de Estado em Portugal: uma história da criação da Comissão da Condição Feminina*. Lisboa: CIG, 2010.

MONTEIRO, Rosa; FERREIRA, Virgínia. The political process of gender mainstreaming in Portugal: actors and instruments. Paper presented ECPR General Conference. Potsdam, 11-13 Sep. 2009.

MORRIS, Aldon D.; STAGGENBORG, Suzanne. Leadership in social movements. In: SNOW, D. A.; SOULE, S. A.; KRIESI, H. (Eds.). *The blackwell companion to social movements*. Malden: Blackwell, 2004.

MOZZICAFREDO, Juan. *Estado providência e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta, 1997.

NICHOLLS, Kate. *Europeanizing responses to labour market challenges in Greece, Ireland and Portugal: the importance of consultative and incorporative policy-making*. Doctoral thesis Graduate School of the University of Notre Dame. South Bend (IN), 2007.

NOGUEIRA, Conceição. Women in positions of power in Portugal: contradictory positions and discourses. *Journal of Women, Politics & Policy*, 30 (1), p. 70-88, 2009.

OUTSHOORN, Joyce; KANTOLA, Johanna (Eds.). *Changing State feminism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

PENA, Cristiana. *A revolução das feministas portuguesas 1972-1975: do “processo das Três Marias” à formação do MLM – Movimento de Libertação das Mulheres*. Master's dissertation, Universidade Aberta, 2008.

PIMENTEL, Irene Flunser. *As organizações femininas do Estado Novo*. Lisboa: Temas & Debates, 2001.

PORTUGAL, Sílvia. Retórica e acção governativa na área das políticas de família desde 1974. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 56, p. 81-98, 2000.

PLATAFORMA PORTUGUESA PARA OS DIREITOS DAS MULHERES (PPDM). Portugal Shadow Report, the 6th and 7th governmental periodic CEDAW reports, 2008.

RAY, Raka. *Fields of protest: women's movements in India*. New Delhi: Zubaan Books, 2000.

RANGEL, Patrícia. *Movimentos feministas e direitos políticos das mulheres*. PhD Thesis, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

RÊGO, M^a do Céu da C. A construção da igualdade de homens e mulheres no trabalho e no emprego na lei portuguesa. In: FERREIRA, V. (Ed.). *A igualdade de mulheres e homens no trabalho e no emprego: políticas e circunstâncias*. Lisboa: Cite, 2010.

ROMÃO, Isabel. *Implementation of gender mainstreaming at governmental level in the EU member States*. Lisboa: CIDM, 2006 (mimeo).

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 72, p. 7-44, 2005.

———. O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semi-periferia: o caso português. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Portugal: um retrato singular*. Oporto: Afrontamento, 1993.

SILVEIRINHA, Maria João. *Identidades, media e política. O espaço convencional nas democracias liberais*. Lisboa: Livros Horizonte, 2004.

SQUIRES, Judith. *The new politics of gender equality*. New York: Palgrave, 2007.

TARROW, Sidney. *Power in movement: social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TAVARES, Manuela. *Feminismos, percursos e desafios (1947-2007)*. Lisboa: Texto Editora, 2011.

TEIXEIRA, Simone Andrade. *Matrizes e matizes das estratégias de inserção dos direitos sexuais e direitos reprodutivos engendrados por feministas académicas*. 2010. Available at <[www.repositorio.ufba.br/8080/ri/bitstream/ri/6304/1/Tese Final.pdf](http://www.repositorio.ufba.br/8080/ri/bitstream/ri/6304/1/Tese%20Final.pdf)>.

THRELFALL, Mónica. El poder transformador del movimiento de mujeres en la transición política española. In: TEN, Carmen M.; LÓPEZ, Purificación G.; RUIZ, Pilar G. (Eds.). El movimiento feminista en España en los años 70. Madrid: Cátedra, 2009.

VALIENTE, Célia. Are gender equality institutions the policy allies of the feminist movement? A contingent “yes” in the Spanish central State. *South European Society and Politics*, 12 (3), p. 315-334, 2007.

———. The women’s movement, gender equality agencies and central-State debates on political representation in Spain. In: LOVENDUSKI, J. (ed). *State feminism and political representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

———. El feminismo de Estado en Portugal: la creación de la Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres y su relación con el movimiento de mujeres. In: UMAR, *Actas do Seminário: Movimento Feminista em Portugal*, 1998. Available at: <http://umar.no.sapo.pt/investigacao/comunicacoes/Semin%E1rio_Mov.Feminista.pdf>.

WALBY, Sylvia. A União Europeia e as políticas de igualdade de oportunidades. *Exæquo*, n. 2-3, p. 53-74, 2000.

WALKER, Edward. The interpenetration of system and lifeworld: political, cultural, and organizational processes of social movement institutionalization. Paper presented at ASA Annual Conference. Montréal, 2005.

O desenvolvimento humano em contextos específicos: as propostas dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e os desafios postos pelos estudos sobre a América Latina

Recebido: 18.06.14

Aprovado: 20.12.15

Maria José de Rezende*

* Professora de sociologia da Universidade Estadual de Londrina. Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). <mjderezende@gmail.com>.

Resumo: Como todos os anos desde 1990, os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs), encomendados pelas Nações Unidas, buscam inserir na agenda pública um conjunto de ações que envolvam lideranças políticas, governantes, intelectuais, técnicos e organizações da sociedade civil. O objetivo deste artigo é verificar, a partir de algumas pesquisas feitas na América Latina e divulgadas através dos *Anais* do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas), que ocorreu na cidade de Santiago do Chile, em 2013, se, na atualidade, há indicação de que está havendo, de fato, a sedimentação de processos de desenvolvimento humano capazes de indicar que estejam ocorrendo melhorias duradouras para as populações que vivem em situação de pobreza. Ainda que não haja qualquer diálogo direto entre os relatórios e as pesquisas examinadas, pode-se afirmar que elas têm sido produzidas em virtude de um interesse crescente, nas ciências sociais, em compreender se estão ou não em andamento processos de combate à privação e à impotência a que os mais pobres estão submetidos em várias partes do mundo.

Palavras-chaves: desenvolvimento humano, pobreza, projetos sociais.

Introdução

Ao examinar-se detalhadamente os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) verifica-se que eles podem ser explorados de diversas maneiras. Entre os muitos caminhos, pode-se enumerar a elucidação dos embates políticos implícitos e explícitos nos documentos, as propostas gerais e específicas de desenvolvimento humano, as molduras teórico-conceituais, que alinhavam os debates e sugestões presentes nestes documentos, e os diálogos entre estes com agentes sociais diversos (Estado, sociedade civil organizada, organizações não governamentais, organismos internacionais, governantes, técnicos, intelectuais, entre outros).

Pode-se ainda averiguar se as políticas que levam ao desenvolvimento humano, prescritas pelos RDHs, estão sendo realizadas em alguns países e em algumas regiões. Isso significa que, num primeiro momento, é necessário examinar como as equipes produtoras dos relatórios enfocam as ações e os procedimentos postos em práticas em contextos sociais específicos (continentes, países, regiões, localidades como: cidades e municípios). Tais ações são, muitas vezes, registradas nos documentos encomendados, desde 1990, pelo Pnud, como capazes de impulsionar o desenvolvimento humano. Num segundo momento, é necessário checar se a positividade de algumas políticas e de alguns programas – governamentais e/ou encabeçados por parcerias com organizações da sociedade civil – destacados pelos formuladores dos relatórios é efetiva ao se examinar essas ações e esses procedimentos em seus contextos específicos¹.

1. Uma das características dos RDHs é o propósito de abarcar questões globais e regionais simultaneamente. Sobre isso, Stephen Castles (2002) afirma que são ainda bastante incipientes as possibilidades de obtenção de dados que revelem processos transnacionais e particulares ao mesmo tempo. “De um modo revelador, o Relatório do Desenvolvimento Humano (1999) incide sobre a globalização, mas apresenta os dados e os *rankings* por país” (Castles, 2002: 8).

Os RDHs têm apresentado, em muitas ocasiões, uma visão bastante positiva sobre os avanços no desenvolvimento humano, o qual envolve melhorias no acesso à educação, à saúde, à nutrição, à participação política (enquanto intervenção nos processos decisórios), à seguridade humana, aos direitos fundamentais e humanos em todos os campos da vida. A positivação de políticas e programas reconhecidos, pelas equipes produtoras dos RDHs, como relevantes para a efetivação de outro modelo de desenvolvimento assentado na ampliação de habilidades e capacidades dos mais pobres, tem feito emergir, seguidamente, a seguinte indagação: quais são, de fato, os avanços alcançados na América Latina, no que concerne ao desenvolvimento humano? A verificação de tais processos demanda pesquisas minuciosas em diversas áreas e localidades, o que somente pode ser feito acercando-se de várias investigações realizadas por diversos outros pesquisadores.

Por essa razão, entre os quase 100 trabalhos constantes nas memórias do GT-7 do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas), foram selecionados aqueles que tratam diretamente de temáticas relacionadas à melhoria da renda entre as populações mais pobres, porquanto a renda é um dos pilares do desenvolvimento humano que aparece, com frequência, nos RDHs (1992; 1994; 1996; 1997; 1999; 2002; 2003; 2005; 2006; 2010; 2013), o que não significa que os demais RDHs (1990; 1993; 1995; 2001; 2011) não sejam também relevantes. De fato, todos os relatórios apresentam uma coluna central que os conectam entre si: a proposição de ações diminuidoras da pobreza extrema. Esclarece-se, então, que a escolha se deu inteiramente vinculada aos temas que os relatórios têm buscado colocar na agenda de debates e de ações nas últimas duas décadas.

As pesquisas que foram selecionadas não estão estabelecendo diálogos diretos com os RDHs, estão sim tratando de averiguar avanços e retrocessos sociais, em diversas localidades e territórios latino-americanos, que possibilitam traçar um pa-

ralelo entre o que sugerem os documentos do Pnud e o que tem sido constatado, através de diversos estudos, pelos cientistas sociais.

De um lado estão os relatórios visivelmente imbuídos da determinação de propor um conjunto de ações; de outro, as diversas pesquisas sociológicas que procuram averiguar as mudanças que estão ou não em curso na América Latina. Os RDHs globais têm a função de reiterar um longo processo de intervenção do Pnud nos diversos continentes². Não se pode imaginar que o Pnud aja apenas mediante práticas discursivas, ele exibe ainda uma longa história de parcerias com os governantes de diversos países para a execução de inúmeros projetos³. Não serão analisados, neste momento, os projetos e/ou as parcerias, será sim verificado se as pesquisas sociológicas difundidas nos *Anais* (GT-7) do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas) estão detectando as melhorias aventadas pelos RDHs ao longo dos últimos 20 anos.

2. Sobre o tema, ver Shishito (2012).

3. Sobre estes projetos, ver Galvanin Neto (2013).

Os elaboradores dos RDHs globais buscam acentuar, desde 1990, que há melhorias no tocante ao desenvolvimento humano em várias partes do mundo. Seus formuladores insistem que, na América Latina, durante as décadas de 1990, 2000 e 2010, tem havido melhoria expressiva no que tange à renda e à educação. O relatório de 2013 é dedicado integralmente a essa exaltação do hemisfério sul, cujo título é *Ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado*.

Por isso, este trabalho tem como fonte tanto os RDHs como algumas pesquisas apresentadas no GT-7 – “Desarrollo territorial y local: desigualdad y descentralización” – e publicadas nos *Anais* do XXIX Congresso da Alas (2013), ocorrido em 2013 em Santiago do Chile. A utilização das investigações presentes neste GT deve-se ao fato de que suas discussões sobre agendas, propostas, políticas, procedimentos, programas e ações desenvolvidos em localidades específicas da América Latina possibilitam verificar se as políticas de melhorias aventadas como possíveis e necessárias pelos elaboradores dos relatórios do Pnud estão ou não sendo detectadas pelos pesquisadores em contextos específicos da América Latina.

Nas memórias do GT-7 constam, aproximadamente, 96 publicações de trabalhos completos. Neste artigo não é possível apresentar todos para examinar o que cada um está levantando em relação aos contextos territoriais específicos investigados. Serão selecionados alguns trabalhos constantes dos *Anais* para conferir se a agenda do desenvolvimento humano, posta pelos RDHs, está sendo executada e, caso esteja, de que maneira ocorre sua implementação. Estas pesquisas foram selecionadas pelo fato de estarem, direta ou indiretamente, lidando com as (im) possibilidades de fortalecimento de ações que levassem à melhoria da renda de populações pobres de diversas regiões da América Latina. O critério de seleção ba-

seou-se, principalmente, na pertinência dessas investigações para o debate sobre a potencialidade, ou não, da execução de uma agenda propulsora do desenvolvimento humano.

De que modo foram selecionadas as pesquisas constantes nas memórias do congresso? Foram avaliados debates, dados, diagnósticos e prescrições presentes em alguns RDHs editados entre 1990 e 2013. As questões relacionadas à participação política, à governança⁴, à descentralização do poder de decisão, à democracia, aos direitos humanos, à associação entre o setor público e o setor privado na solução dos problemas relativos à educação, à saúde, ao saneamento, ao desenvolvimento sustentável gerador de renda, de capacidade e de habilidade para os segmentos mais pobres dão o norte para as principais propostas apresentadas nos relatórios.

4. Governança foi definida por Rod Rhodes (1997: 3) como “redes inter-governamentais e auto-organizadas”. Ver ainda (Peters & Pierre, 2010; Smith, 2010).

5. Amartya Sen (1984; 1999; 2008) é um dos principais teóricos desta abordagem do desenvolvimento humano. Sua formulação teórica tem servido como inspiração aos elaboradores dos RDHs. Não há uma filiação integral às ideias de Sen, há sim uma orientação baseada em alguns de seus pressupostos.

Este estudo tem, assim, como objeto, examinar se as práticas, as ações e os procedimentos impulsionadores de um desenvolvimento humano, assentado na melhoria da renda e das oportunidades econômicas entre os segmentos mais pobres, propostos e encorajados pelos RDHs, têm sido constatados pelas pesquisas sociológicas atuais. Este artigo norteia-se pelo seguinte problema: a expansão do desenvolvimento humano, na América Latina, nos moldes sugeridos pelos RDHs, tem sido detectável pelas pesquisas registradas nos *Anais* do GT-7 que, ao examinarem o âmbito local e territorial, ocupam-se de averiguar se há, na atualidade, melhorias na renda (um dos pilares do desenvolvimento humano junto à longevidade e à educação) da população mais pobre?

Os RDHs e os empenhos para definir uma agenda de ações ao longo de duas décadas

Há de se ter em mente que o núcleo central da abordagem do desenvolvimento humano⁵ (ADH) situa-se na geração de capacidades geradoras de oportunidades sociais que os indivíduos mais pobres podem alcançar em esferas diferentes de sua vida, tais como: educação, emprego e participação política. Verifica-se que os produtores dos relatórios se empenham, a cada ano, em propor um conjunto, com muitos subconjuntos, de ações que visam, nos diversos continentes, alcançar melhorias não só nas áreas econômicas e educacionais, mas também no acesso à saúde, à medicação, à vacinação, à segurança, à habitação, ao saneamento, à água potável e aos direitos de modo geral.

Entender se na América Latina o desenvolvimento humano está avançando, a partir das pesquisas sociológicas desenvolvidas nos diversos países e apresentadas no XXIX Congresso Alas (2013), demanda a análise diversos artigos, os quais terão de ser separados por temáticas específicas. Com isso objetiva-se compreender, por

exemplo, o que propõem os formuladores dos RDHs, para este continente, nas áreas de melhoria das oportunidades de renda, de acesso à educação e às políticas públicas. Pergunta-se: o que os relatórios propõem como avanços e dificuldades e o que é constatado quando os pesquisadores analisam alguns contextos latino-americanos específicos?

Neste artigo não será possível realizar essas comparações nas diversas áreas. Por essa razão, o enfoque recairá, especificamente, sobre as possibilidades – ou não – de constatação de uma melhoria nas condições de aferição de renda por parte das populações em situação de pobreza extrema. A ADH, conquanto não situe as suas sugestões somente em três eixos, está embasada nos padrões de medida do Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) focados na renda, na longevidade e na educação⁶. Portanto, a expansão da renda dos mais pobres é o núcleo central da abordagem presente nos relatórios.

No Capítulo 4 do RDH de 1990, intitulado *Estratégias de desenvolvimento humano na década de 1990*, há uma destacada alusão ao tema da baixa capacidade de investimentos da maioria dos países do hemisfério sul, o que resultaria, em última instância, numa dificuldade enorme de alimentar políticas de melhorias de renda para a parte mais pobre da população. Baixos níveis de investimentos combinados com baixo índice de escolarização e reduzido desenvolvimento tecnológico formariam os pilares das precaríssimas condições de renda das populações mais pobres (RDH, 1990). Assim, a desigualdade de oportunidades econômicas teria de ser combatida através de políticas governamentais e da atuação da sociedade civil organizada em sua multiplicidade de gentes.

Os percalços na melhoria da renda das populações mais pobres estariam ligados também às altas taxas de juros e ao modo como se processa na atualidade a lógica econômica dos grandes conglomerados empresariais, uma vez que as multinacionais direcionam investimentos que favorecem países e segmentos mais bem posicionados economicamente (RDH, 1992). O financiamento do desenvolvimento humano (RDH, 1991) envolve custos altíssimos que demandam operações de grande monta de diversos segmentos sociais; todavia, há uma enorme dificuldade de remover barreiras comerciais impeditivas que recaem, principalmente, sobre os países com maior déficit de desenvolvimento humano.

As crises econômicas, as altas dos juros, a cessação de investimentos, o desemprego, a queda no poder de compra dos salários, entre outros fatores – afirmam os formuladores dos RDHs – têm dificultado o combate à pobreza extrema na América Latina. Veja-se o que o relatório de 1992 destaca em relação à América Latina:

6. Os economistas Amartya Sen (2008; 2010) e Mahbub Ul Haq (1978; 1995) foram os idealizadores do IDH e do RDH.

Na América Latina durante 1981-1987, por exemplo, os salários não agrícolas mais baixos caíram 41%. No Brasil, em 1987, os salários registraram o mais baixo nível em 37 anos e, em um período de três meses entre janeiro e março deste ano, o desemprego quase dobrou. No México, os salários reais no setor manufatureiro se reduziram em 50% em um período de cinco anos (RDH, 1992: 122).

A pobreza – como insuficiência de renda, falta de emprego, inadequação de capacidade para enfrentar todos os percalços que impedem a empregabilidade – é destacada nos RDHs com a finalidade de chamar a atenção para a necessidade de geração de uma agenda de políticas mundiais, regionais e locais capazes de encaminhar propostas e estratégias voltadas para levar as populações mais pobres a granjear rendimentos que as retirem da situação de pobreza extrema.

Um dos nortes das proposições dos formuladores dos RDHs é a geração de rendas por parte daqueles indivíduos destituídos de qualquer recurso econômico, educacional e político. Deriva de tal situação a necessidade de o Estado e a sociedade civil empenharem-se na geração de projetos que elevem os recursos – não só econômicos e materiais – dos mais pobres. O desenvolvimento humano só será sustentável, – afirmam – se aqueles que vivem em situação de privação e de impotência forem assistidos por ações que ampliem o nível de instrução, de habilidade e de capacidade política dos extremamente pobres.

Nos RDHs da década de 1990, era muito comum observar uma quase obstinação, por parte dos que produzem esses documentos, em torno da urgência de encontrar soluções para a situação de precariedade material dos trabalhadores pobres. Qual tem sido o problema de tais propostas? É a dificuldade de se ater às especificidades históricas da concentração da renda e do poder em alguns contextos específicos. As soluções para a insuficiência de recursos são tratadas num plano mais amplo, mais geral, o que dificulta, muitas vezes, encontrar organicidade entre o que é proposto e as condições reais em que as pessoas estão mergulhadas.

Somente a título de exemplo, pode-se dizer o seguinte: muitos grupos populacionais na América Latina estão em situação de privação extrema, não por inadequação de capacidade para obter uma melhor renda, mas sim por outros bloqueios, tais como a concentração patrimonial e da renda e a forma como se estrutura social e politicamente a sociedade como um todo, na qual alguns segmentos monopolizam oportunidades e jogos de poder que aprofundam a pobreza humana (privação educacional, exclusão social, exclusão política, não acesso a serviços de saúde) e a pobreza de renda⁷ de modo geral.

7. Há, no RDH de 2003, uma discussão sobre desigualdade de rendimento que é de suma importância para a questão da pobreza de renda. Ainda que neste artigo se enfatize a pobreza de renda, é necessário destacar que a desigualdade e a pobreza de renda devem ser pensadas conjuntamente. O combate à pobreza de renda somente pode ser realizado se houver também a diminuição da “desigualdade de rendimento, não só para aumentar as oportunidades para o máximo possível de pessoas, mas também para reduzir o atrito social em áreas (normalmente urbanas) com elevada desigualdade” (RDH, 2003: 39).

Não se deve supor que os elaboradores dos RDHs não levem em conta as situações difíceis em que os indivíduos mais pobres se encontram. Muitas vezes, estão imersos em condições de privação e de impotência, não em vista de suas habilidades e capacidades empregatícias e/ou de auferirem rendas, mas sim em razão do modo de processamento de algumas políticas que deterioram a situação econômica nos países em que a venda de produtos primários desempenha importante papel na vida de uma parte expressiva dos indivíduos. A redução de preços de alguns produtos, no mercado internacional, ajuda a empurrar para a pobreza extrema uma legião de pessoas. Consta, no RDH de 1992, que tal situação é muito recorrente em países cuja economia depende, fundamentalmente, da exportação de café, chás e minérios (tais como zinco e cobre).

Não se deve supor, tampouco, que as equipes produtoras dos RDHs desconsideram que a pobreza e a miserabilidade estão presentes também nas economias industrializadas. Todavia, parecem querer destacar que, nos países menos desenvolvidos, o nível de pobreza dos trabalhadores rurais chega a ser ainda mais profundo do que nas zonas urbanas desses mesmos países. O RDH de 1992 apresenta uma discussão sobre as dificuldades de desenvolvimento industrial que acomete uma parte do hemisfério sul e como tais dificuldades se desdobram em muitos eixos, que vão desde a falta de investimento na formação de mão de obra até a ausência de políticas voltadas para a impulsão de um padrão econômico capaz de superar um modelo centrado na exportação de produtos primários. A diversificação econômica embasada na industrialização aparecia, então, no RDH de 1992, como caminho rumo à geração de renda e oportunidade de emprego.

À medida que vão avançando no tempo, os relatórios vão registrando outros percalços que se vão interpondo, fortemente, no caminho das expectativas de gerar rendas e oportunidades de emprego para as populações mais pobres. No RDH de 2001, intitulado *Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano*, fica evidenciado que as diferenças no desenvolvimento tecnológico e no conhecimento e aprendizado técnico podem ser fatores de agravamento da situação daquelas pessoas extremamente pobres e já carentes de oportunidade de emprego. O desafio passa então a ser a oferta de tecnologias em favor do desenvolvimento humano (RDH, 2001), que devem ser incorporadas no aprendizado de jovens e crianças. Se continuarem alijadas deste conhecimento, os mais pobres estarão condenados a uma condição de dificuldade crônica de empregabilidade.

Desse modo, as pressuposições de que a melhoria na renda e na oportunidade de emprego para as populações mais pobres dos países do hemisfério sul passava pela expansão de uma cooperação internacional⁸ em diversas áreas (tecnologia, alimentação⁹, infraestrutura, saúde¹⁰, entre outras), ressaltadas no RDH de 1994, que ga-

8. Nem toda forma de cooperação e de ajuda externa é favorável aos mais pobres – ressaltam os técnicos que elaboram o relatório de 1994. “De fato, é provável que às vezes os grupos mais pobres sofram com os programas de ajuda, já que quem detém o poder local transfere as difíceis condições da ajuda e a carga do ajuste aos setores politicamente mais débeis da sociedade. Para que beneficie autenticamente os pobres, a ajuda terá de estar mais centrada no ser humano e promover preferencialmente a participação. Quando há um debate público aberto sobre a ajuda, e se permite que a população decida se seu país necessita ajuda e a quem deve beneficiar, é provável que a ajuda seja mais eficaz e sirva para superar as disparidades em lugar de reforçá-las” (RDH, 1994: 81).

9. Cooperação para ampliar e melhorar a produção de alimentos.

10. Cooperação para que as populações mais pobres tenham acesso a vacinas, por exemplo.

nharam destaques nos relatórios da primeira década do século XXI. O RDH de 2005 trará o tema da cooperação internacional como o norte do debate sobre as diversas encruzilhadas em que o mundo se encontrava em relação aos processos de ajuda e de cooperação para o combate à pobreza e às desigualdades. Repensar as formas de cooperação em razão dos avanços e retrocessos no desenvolvimento humano passa a ser prioritário, uma vez que isso implica compreender se a gestão dos programas de ajuda (RDH, 2005) aos países pobres resulta, de fato, em melhoria de renda e de oportunidade de emprego para aqueles que vivem em situação de miserabilidade.

Não se deve supor, no entanto, que a menção à necessidade de uma cooperação internacional que seja capaz de garantir a todos os indivíduos do planeta uma segurança mínima nos planos nutricional, educacional etc. constrói desvios das mazelas que, internamente, suprime a possibilidade de expansão do desenvolvimento humano. No RDH de 1996, há uma ampla discussão sobre o fato de a canalização de parte expressiva dos recursos governamentais para determinados setores (militares, por exemplo) levar, muitas vezes, à inviabilização de políticas favorecedoras dos segmentos mais pobres. Analfabetismo, precariedade das escolas, dos postos de saúde, dos hospitais, do esgotamento sanitário e das habitações podem conviver, lado a lado, com suntuosas cifras direcionadas a gastos que em nada contemplam o desenvolvimento humano.

Uma das formas de combater a pobreza de renda é, para as equipes produtoras dos RDHs, o estabelecimento de políticas sociais que tenham como alvo a geração de melhoria na oportunidade de emprego, o que acarretaria a necessidade de investimentos na área de educação e de saúde. O RDH de 1991, no capítulo “Política e reformas”, insiste ser urgente que os governantes façam mais e mais aportes de recursos para o setor social (RDH, 1991: 163), bem como construam formas de fiscalização do emprego destes aportes financeiros, uma vez que muitos recursos podem acabar sendo usados para gerar dividendos políticos em favor de alguns grupos que pouco importam em construir processos de desenvolvimento sustentável.

Todavia, o elemento central das propostas contidas nos RDHs sobre as políticas sociais de modo geral é a necessidade premente de “estimular a cooperação entre os setores público e privado” (RDH, 1998: 89). Neste último setor, estariam os grupos empresariais, mas estariam também os segmentos usuários de tais políticas. A melhoria da renda e das oportunidades de emprego estaria inteiramente vinculada à ampliação de políticas públicas que favorecessem, através de geração de habilidades e capacidades, os mais pobres (RDH, 2003). Ainda que mencionem com frequência a necessidade de parcerias, os elaboradores dos RDHs não deixam de assinalar o quão importante são os investimentos do Estado nos processos de expansão das possibilidades dos mais pobres saírem das condições de privação extre-

ma. E podem não bastar investimentos apenas na educação, na saúde e na nutrição; são necessários também subsídios governamentais na forma de financiamento de atividades que possam ser geradoras de renda, tais como os subsídios, os incentivos financeiros e os custos direcionados às atividades dos indivíduos em situação de pobreza. Destinar-se-iam, então, os investimentos governamentais à melhora da produção agrícola, da comercialização de produtos e/ou da implantação de atividades artesanais e/ou industriais.

O que as pesquisas, constantes nos *Anais* do XXIX Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia, verificaram acerca do desenvolvimento humano em alguns contextos?

No estudo dos RDHs, o maior desafio é examinar até que ponto as prescrições na área do desenvolvimento humano avançadas para os diversos países são de fato aplicáveis aos diversos contextos da América Latina. Não obstante seja de fundamental importância, não é isso que será realizado neste artigo. O objetivo será apenas de averiguar, através de algumas pesquisas sociológicas, se está havendo – ou não – indicação de que as pessoas mais pobres estão em melhores condições de renda. Como o rendimento econômico é um dos pilares do desenvolvimento humano – juntamente com a saúde e a educação –, pode-se dizer que a ampliação da renda entre as pessoas mais pobres indica, certamente, melhorias consideráveis.

Dentre os trabalhos registrados no GT-7 do XXIX Congresso Alas, foram selecionados aqueles que eram mais pertinentes a análise proposta neste artigo. Com efeito, não seria possível trabalhar com todos eles (ao redor de 90). Fez-se, então, uma seleção à luz das questões postas na agenda pública pelos RDHs. Por essa razão foram escolhidos aqueles que, de modo mais evidente, tratavam de processos semelhantes aos sugeridos pelos documentos do Pnud. O objetivo é entender, em alguns contextos específicos, quais são os desafios bloqueadores das expectativas de gerar formas de combate à privação econômica e à impotência política entre os indivíduos mais pobres. Tal combate aparece, no interior dos relatórios, como a âncora do desenvolvimento humano.

Assim como muitas outras investigações divulgadas no GT-7, as pesquisas que serão apresentadas a seguir voltam-se para um elemento bastante enfatizado nos RDHs: a articulação de uma multiplicidade de atores para possibilitar construir ações que sejam efetivas no combate à pobreza¹¹. Uma das investigações selecionadas para tecer um diálogo com as sugestões constantes dos relatórios globais preparados anualmente pelo Pnud é a de Jefferson Cordeiro de Souza e Angela Maria C. Ramalho (2013) sobre a potencialidade de construção do desenvolvimento sustentável,

11. Neste texto foram analisados os seguintes trabalhos constantes nos respectivos *Anais*: Jefferson C. de Souza & Angela Maria C. Ramalho (2013); José B. Chapa Garcia (2013); Leyla I. Chain (2013); Gonzalo Delamaza & Eduardo Thayer (2013); Adriane Ferrarini (2013); Sílvia E. Herrera (2013); Olga Fillipini, Viviana Escanes & Ana Agulla (2013), Baldemar Márques, Judith Castro & Efrain Cruz (2013); Teresita Izura & Maria E. Martín, (2013); Rosa M. Torres & Laura R. Sánchez (2013), Jaime Leal & Cristina Rundie (2013); Julián R. Forero & Vivian C. Pérez (2013).

em uma região no Nordeste do Brasil, a partir da articulação de uma multiplicidade de atores.

É uma análise sobre a atuação do governo brasileiro – mediante a ação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) –, empenhado em estabelecer algumas políticas no meio rural que têm como objetivo desenvolver algumas estratégias de desenvolvimento duradouro e sustentável entre as populações extremamente pobres da região de Seridó¹², localizada no estado da Paraíba.

12. A região abarcada pela pesquisa conta com uma população “estimada em 64.819 pessoas” (Souza & Ramalho, 2013: 6).

Assinalando ainda, a ênfase na força que a articulação pode ter na construção deste desenvolvimento, devendo ser reconhecida como uma característica de relevo quando se edifica a tese do desenvolvimento territorial sustentável, tendo em conta a participação dos atores sociais como os novos protagonistas da elaboração das políticas públicas (Souza & Ramalho, 2013: 3).

Os autores partem do pressuposto de que é fundamental a existência de “políticas públicas indutoras do desenvolvimento” (Souza & Ramalho, 2013: 4). Esta é uma ideia-chave dos RDHs que aparece com bastante força nas discussões acerca do desenvolvimento local na região do Seridó. Trata-se de uma realidade pesquisada que contém diversos elementos postos pelos RDHs, entre os quais a articulação de diversos agentes sociais como forma de melhor definir as estratégias de desenvolvimento capazes de proporcionar elevação da renda e mais ampla atuação política entre os segmentos mais pobres. O essencial é como estes últimos participarão efetivamente do processo nas tomadas de decisões.

Diversas investigações constantes dos *Anais* trazem reflexões sobre esta questão. A pesquisa de Leyla Chain (2013), intitulada “Crisis y emergencias sociales en América Latina: vinculaciones entre conocimiento especializado y políticas de planificación para el desarrollo local. El caso de la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP en el proceso de asesoramiento del Plan Estratégico Brandsen (2002/2003)”, na Argentina, faz a seguinte afirmação:

En el caso analizado los pasos para la realización del Plan (etapa de Lanzamiento e inserción – etapa de diagnóstico consensuado y elaboración de propuestas – etapa de Formulación – etapa de Implementación) fueron completados con efectividad y alta participación de la comunidad local, cumpliendo con el cronograma que la organización se había propuesto y contando con el compromiso del gobierno del municipio. Sin embargo, existe un factor del proceso de planificación que creemos es significativamente crítico y que no aparece problematizado en la propuesta [...]: nos referimos a los “riesgos” de la participación en las políticas públicas, tema planteado y discutido por numerosos autores. En este sentido, la

participación, aspecto central de la teoría implícita en el proceso de planificación, fue asumida como dato y no se cuestionó quiénes están en condiciones de participar, qué lugar ocuparon los sectores de más poder o si todos tuvieron condiciones iguales para hacer oír su voz en este proceso (Chain, 2013: 4).

Jefferson Souza e Angela Ramalho (2013) esclarecem que suas análises estão ancoradas numa concepção de desenvolvimento baseada no pressuposto de que é fundamental a articulação dos atores envolvidos no processo de geração de melhorias sustentáveis a médio e longo prazo¹³. Se o combate à privação e à impotência se assenta nesta articulação entre agentes diversos, é claro que eles estão buscando compreender até que ponto ela ocorre¹⁴.

A tese do desenvolvimento territorial dá ênfase ao protagonismo local, focado na participação dos atores sociais fixados no território, devendo ser vista como um elemento definidor (Souza & Ramalho, 2013: 4).

Há duas questões que se interpenetram: a investigação calcada na tese de que o desenvolvimento sustentável exige a articulação de uma multiplicidade de atores e a busca dessa atuação nos processos de implantação de políticas públicas numa dada região do Brasil. Neste aspecto, pode-se dizer que se repete, posto que não de caso pensado, um movimento presente também nos RDHs, a saber, a busca por consolidar uma concepção de desenvolvimento humano e o empenho em procurar situações e casos que comprovem a efetividade de modos de agir individuais e coletivos que têm sido, justamente neste sentido, conclamados pelos elaboradores dos RDHs.

Numa espécie de hermenêutica de mão dupla, conforme assinala Giddens (1989), nota-se uma interpenetração entre os debates acadêmicos e os debates no âmbito dos RDHs. Pode-se dizer que eles se influenciam mutuamente. A tematização acerca da necessária articulação dos atores vem, na maioria dos trabalhos registrados nos anais do GT-7, acompanhada, geralmente, de um olhar positivo sobre tais práticas e da elaboração de prognósticos sobre futuras ampliações das redes de articulação em prol de um desenvolvimento produtivo capaz de enlevar os mais pobres numa articulação de práticas econômicas capaz de levá-los a melhores condições materiais. Os cientistas sociais mexicanos Baldemar Marquez, Judith Castro e Efraín Cruz propõem um estudo, registrado nos *Anais*, sobre alguns centros integradores, de iniciativa do estado de Tabasco (México), cujo intuito era, com base em uma experiência que reunia diversos agrupamentos populacionais, descentralizar e, ao mesmo tempo, integrar as comunidades ao redor de algumas atividades agrícolas, pesqueiras, artesanais, turísticas, entre outras¹⁵. Eles consideram que o processo

13. Não há dúvida que o “conceito de desenvolvimento está intimamente relacionado às ideias de progresso social que o transpõem do nível descritivo para o avaliativo e consideram o Estado-fim moralmente bom ou justo, e que o caminho em sua direção consiste em melhoria, aperfeiçoamento, libertação ou autorrealização” (Scott, 2010: 139).

14. “*De esta manera, aparece cierta ingenuidad al aceptar una supuesta homogeneidad de la sociedad local donde el desarrollo más que un objetivo es una condición de partida, un supuesto aceptado*” (Chain, 2013: 4).

15. Baldemar Marquez, Judith Castro & Efraín Cruz (2013: 1) afirmam que as experiências foram processos de “*descentralización-integración implementada en el estado de Tabasco, México en los años 80 y que consistió en la organización de microrregiones, también denominadas Centros Integradores, con el propósito de lograr la desconcentración administrativa y dotar a los municipios de autonomía en la ejecución de sus planes territoriales. En total se conformaron 185 Centros que agrupaban*

alrededor de 2.600 comunidades”.

16. Nesta investigação sobre a província de Mendoza (Argentina) “se trabaja con los actores locales acompañando en la elaboración del Plan Estratégico” (Izura e Martín, 2013: 1).

17. Aparecem também nos *Anais* preocupações com os efeitos nefastos que a orientação neoliberal teria tido, desde a década de 1980, sobre os modos de articulação das redes de atores, efeitos desarticuladores não somente das redes recentemente criadas, mas também das mais tradicionais, como aquelas dos camponeses indígenas (Torres & Sánchez, 2013).

18. Julián Forero & Vivian Pérez (2013), valendo-se de uma investigação sobre a Colômbia, afirmam que na região em que pesquisaram os projetos de desenvolvimento econômico não verificaram qualquer possibilidade de articulação política dos diversos atores em favor da expansão de uma economia capaz de melhorar a situação das populações mais pobres.

19. Carlo Tassara realizou sua pesquisa em Antioquia (Colômbia).

de articulação desses atores foi exitoso e deu frutos relevantes, tanto assim que os procedimentos, por parte do governo do estado de Tabasco, descentralizadores e integradores cessaram depois de algum tempo, mas muitos (por volta de 80%) centros integradores, que investem em formação educativa e capacitadora da população mais pobre com base na potencialidade econômica de cada região e de cada comunidade, continuam ativos.

De acordo com esse mesmo raciocínio, vários trabalhos (Izura & Martín, 2013)¹⁶ publicados nos *Anais* seguem atestando a importância da articulação¹⁷ de diversos atores. Jefferson Souza e Angela Ramalho afirmam:

Desde que as entidades atuantes nos sete municípios aqui abordados (sejam do poder público ou da sociedade civil) passaram a se reunir com intuito de formarem e organizarem um espaço de debate e construção coletiva de políticas públicas de recorte territorial, diversas políticas públicas foram apresentadas, constituindo alternativas para construção de instrumentos capazes de promover o desenvolvimento territorial sustentável pretendido pelos integrantes do fórum e para o Seridó Paraibano. As políticas públicas apresentadas e debatidas foram: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Política Nacional e Estadual de Assistência Técnica Rural (Ater), Plano Safra, Garantia Safra, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Política Nacional de Reforma Agrária, Programa Arca das Letras, Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, Política Nacional de Resíduos Sólidos, e Plano Nacional de Saneamento Básico (Souza & Ramalho, 2013: 8).

O trabalho dos pesquisadores traz ainda uma investigação sobre a probabilidade ou não de a região pesquisada alcançar um desenvolvimento sustentável capaz de redefinir a paisagem social do Seridó paraibano, conjunto de municípios localizados na região central do estado da Paraíba. Ainda em conclusões preliminares, mostram que há uma dificuldade enorme de induzir o desenvolvimento de fora para dentro. Seria necessário, a partir de articulações locais, envolver uma multiplicidade de agentes¹⁸. Todavia, não se deve desconsiderar que, não obstante ser possível tal envolvimento, há muitas dificuldades orçamentárias dos municípios para implantação de políticas de desenvolvimento. Essa situação tem levado a constantes sugestões, registradas nos RDHs, nas organizações da sociedade civil, nas instâncias governamentais e não governamentais, de que a saída é investir em projetos de cooperação. Há cientistas que têm atestado a positividade de tais processos cooperativos para a articulação e a dotação de poder de uma multiplicidade de atores (Tassara, 2011; 2011a)¹⁹. Há investigadores que apontam em sentido diverso.

Há pesquisas, a exemplo de uma realizada no Uruguai, sobre investimentos estrangeiros diretos como estratégia de combate às desigualdades, e que consideram necessário verificar como a globalização não só desarticula redes de atores, mas também recria essas redes e seus espaços de atuação, deixando evidente que os atores, politicamente mais débeis, têm pouca ou nenhuma capacidade de intervir nos projetos de desenvolvimento econômico em curso.

En muchos casos es esa misma situación de debilidad, la que hace que los actores locales cuenten con escasa capacidad de incidencia en dicho proceso. Esto lleva a la contradicción de que, aunque desde la planificación se piensa a estos emprendimientos como una forma de desarrollar territorios desfavorecidos, es probable que las mayores posibilidades de aprovechamiento se den en aquellos más consolidados; por lo que, en lugar de lograr el objetivo de reducir las desigualdades territoriales, estas se verían profundizadas (Leal & Rundie, 2013).

É interessante notar que várias pesquisas constantes nos *Anais* aqui estudados constataam que a capacidade orçamentária das instâncias locais, para levar a cabo projetos de desenvolvimento duradouros e sustentáveis, é, geralmente, muito pequena. Leyla Inés Chain afirma:

Finalmente, si analizamos la capacidad presupuestal, podemos ver que [...] los recursos extras con los que contaba el municipio de Brandsen [Argentina] para llevar adelante este tipo de políticas eran escasos (Chain, 2013: 5).

Vem à tona, muitas vezes, a seguinte indagação: de que adianta articular e envolver inúmeros agentes nos debates e discussões sobre políticas de desenvolvimento, se não há aporte financeiro para executar as políticas necessárias. Isto indica que a construção do desenvolvimento humano é ainda uma promessa longínqua, entravada por motivos de diversas naturezas que vão desde as dificuldades orçamentárias e de construção de habilidades e capacidades políticas até os bloqueios ativados por disputas políticas entre os que possuem posições de poder e decisão. Leyla Inés Chain (2013: 7) constata algo aplicável a diferentes localidades que se empenham em implantar projetos de melhorias locais em algumas das áreas do desenvolvimento humano: a interferência das questões político-partidárias que, muitas vezes, barram a continuidade dos projetos em andamento.

José B. García (2013), ao pesquisar as possibilidades de os municípios da região de Guadalajara (México) se tornarem o lócus de um processo de encaminhamento de mudanças substantivas na efetivação de políticas públicas, adequadas aos problemas urbanos de modo geral e aos problemas da segurança pública, de modo mais específico,

constata que há, nas cidades mexicanas, uma grande dificuldade de desenvolvimento de políticas capazes de enfrentar os desafios presentes nas condições sociais, econômicas e políticas atuais, derivadas não somente de problemas locais, regionais ou nacionais, mas também de situações oriundas e produzidas além das fronteiras internas. Pode-se indagar: que desenvolvimento humano pode emergir, por exemplo, no México, como também em muitos outros países latino-americanos, se as possibilidades reais de responder aos problemas vividos nos municípios são bastante remotas. As organizações da sociedade civil têm dificuldades de controlar os processos de urbanização; as políticas são frágeis e reveladoras das dificuldades de encontrar caminhos por onde poderiam fluir políticas, marcos legais e organizações capazes de influir na elaboração de soluções adequadas para os inúmeros problemas que avultam nas diversas cidades (Garcia, 2013; Sanchez, 2007).

Ao mencionar as viabilidades de desenvolvimento humano dos diversos países e regiões, os formuladores dos RDHs não se atêm às inúmeras barreiras que tendem a estancar as políticas capazes de impulsionar um desenvolvimento humano (DH) sustentável e duradouro. Não se deve imaginar que os produtores de tais documentos não tenham ciência das centenas de obstáculos presentes nos vários continentes, impedidores das melhorias da renda, da educação e da longevidade. Ocorre algo que se deve observar com cuidado e atenção. Os fatores que dificultam e, até mesmo, bloqueiam o desenvolvimento humano são elencados em todas as edições dos RDHs, mas de modo simultâneo, pelo caráter entusiasta que os documentos objetivam ter, ocorre uma tentativa de passar sempre a ideia de que os bloqueios – tanto aqueles arraigados nas instituições como aqueles sedimentados no seio da sociedade civil – podem ser, de modo geral, superados.

Gonzalo Delamaza e Eduardo Thayer (2013) realizaram uma pesquisa publicada nos *Anais* que ajuda a problematizar esta questão. Dizem:

En vez de considerar al Estado y sus instituciones como un punto de partida, este enfoque se pregunta por la “democrática del Estado”, es decir, analiza hasta qué punto las instituciones, prácticas y características estatales promueven realmente la llamada ciudadanía integral (Pnud, 2004). La importancia y vinculación mutua entre estos debates reside en el hecho de que en la experiencia histórica de América Latina de los últimos treinta años, precisamente lo que se analiza como problema –o como paradoja– es la constatación del avance de los regímenes políticos democráticos, que se han extendido por toda la región, y su baja calidad en términos de construcción estatal, incorporación y participación de actores sociales y capacidad de procesar problemas y conflictos relevantes de la sociedad latinoamericana (Delamaza & Thayer, 2013: 2).

Em razão de se destacarem as expectativas dos diversos países em superarem os obstáculos que emperram o desenvolvimento humano, minimizam-se, no interior dos RDHs, as dificuldades. E isto tem de ser lido à luz de uma motivação política dos técnicos do Pnud, que se inscreve numa tentativa de convencer governantes, lideranças políticas de modo geral e de organizações da sociedade civil, de que é sim possível ser otimista, ainda que haja muitos empecilhos quanto à definição de uma agenda voltada para o combate à privação e à impotência dos mais pobres nos vários continentes do eixo sul.

Ao se confrontarem as propostas dos RDHs com o que se detecta nas investigações sociológicas acerca de alguns países da América Latina, é visível que os fatores bloqueadores do desenvolvimento humano são muito mais profundos do que aqueles apontados nos documentos que parecem supor que formular uma agenda de soluções dos inúmeros problemas, referentes à pobreza de rendimento e à inadequação de capacidades e habilidades, já seria um passo extraordinário de um longo caminho. Não há dúvida de que realmente seria. Contudo, os documentos operam como simplificadores de problemas²⁰ diante das dificuldades de ir além de prescrições para alguns males que têm dimensões muito maiores do que os formuladores dos RDHs podem, politicamente falando, trazer à tona.

A pesquisa de Gonzalo Delamaza e Eduardo Thayer (2013) sobre algumas regiões do Chile tem o mérito de apontar as muitas dificuldades de efetivar a participação promotora de habilidades e capacidades, conforme aparece nos relatórios do Pnud. Veja-se o que afirmam:

El espacio regional no es homogéneo. En cuanto la configuración del territorio si la definición administrativa de los espacios regionales coincide con una configuración territorial significativa para los actores –en términos culturales, históricos, económico-productivos u otros– las posibilidades de concertación se acrecientan. Por otra parte, también se reproducen en el territorio las diferencias de intereses y demandas propias de una estructura socioeconómica diversificada y fuertemente inequitativa. En este estudio examinamos dos tipos de configuración territorial para entender como esas configuraciones se asocian con diferencias de percepciones y prácticas relevantes de la ciudadanía en relación a aspectos del desarrollo humano y la gobernanza territorial (Delamaza & Thayer, 2013: 5).

As possibilidades de implementação das políticas públicas apontadas nos RDHs como essenciais ao processo gerador de desenvolvimento humano são difíceis. Veja-se, por exemplo, o que destaca Chapa Garcia (2013) ao estudar a região metropolitana de Guadalajara:

20. Esta era uma expressão utilizada por Raymundo Faoro (2000). Para ele, simplificar os problemas levava não só à impossibilidade de examinar a complexidade das soluções aventadas como também era uma estratégia que veiculava otimismo desmedidos e favoráveis a alguns interesses políticos.

La falta de marcos legales sólidos, de políticas públicas y de organismos adecuados ha influido en la persistencia de diversos problemas tales como (Sánchez, 2007: 43-44):

- *La concentración en la toma de decisiones y administración de los conflictos, más que su solución.*
- *La ausencia de ciudadanos en la toma de decisiones, o en el diseño de políticas públicas de largo plazo.*
- *La carencia de políticas públicas que integren permanentemente la planeación estratégica y la gestión de servicios públicos en metrópolis y zonas conurbadas.*
- *La falta de independencia de los gobiernos locales respecto de los gobiernos federal y estatal presenta distintas problemáticas en lo político, en lo económico y en lo social.*
- *La constante baja en la calidad de los servicios, debido a la falta de presupuesto o a la corrupción (Chapa Garcia, 2013: 2).*

Ganha destaque, em muitas investigações sobre os contextos territoriais específicos relacionados às dificuldades de desenvolvimento humano, a falta de infraestrutura básica, tais como moradia adequada, saneamento e acesso à água potável. Pode-se dizer que, sem um ambiente habitacional que cumpra as necessidades básicas, não há como avançar no combate à privação. Sem as políticas públicas de melhorias nas localidades mais pobres, estariam então subtraídas as oportunidades de as pessoas saírem da miséria, uma vez que a inexistência de um ambiente adequado de moradia impacta negativamente não somente as oportunidades de emprego, como também as perspectivas de aprendizado e de expansão das capacidades e habilidades.

Conquanto não estejam dialogando diretamente com a abordagem do desenvolvimento humano, há, ainda, ao se examinarem os problemas mais candentes na América Latina – os quais podem dificultar as propostas contidas nos RDHs –, aquelas pesquisas que destacam que o não apaziguamento do espaço público, ou seja, a ausência de seguridade pública, bloqueiam inteiramente as melhorias sociais e econômicas entre as populações mais pobres que vivenciam um cotidiano marcado por todas as formas de medo, conflitos e violências. Chapa Garcia (2013: 9), ao investigar o caso de uma cidade mexicana, mostra o quanto têm sido desencontrados os intentos para formatar políticas de segurança pública eficientes e capazes de impulsionar avanços no bem-estar de todos os indivíduos da cidade de Guadalajara.

A pesquisa realizada por Adriane Vieira Ferrarini (2013), no estado do Rio Grande do Sul, investiga quais são os avanços e as dificuldades dos principais itens que compõem o desenvolvimento humano. A autora busca demonstrar, com base em uma pesquisa empírica, quais são as indicações de que está havendo, no âmbito de políticas e grupos envolvidos, um processo que indique estar-se gerando, nos

grupos mais pobres, emancipação quanto à obtenção de rendas e recursos, tanto materiais quanto políticos.

E, por que esta discussão interessa, sobremaneira, ao debate acerca do desenvolvimento humano posto nos RDHs? Salienta-se, em quase todas as edições dos documentos do Pnud aqui analisados, a necessidade de que os governantes e a sociedade civil trabalhem, conjuntamente, para propor um conjunto de ações que levem, simultaneamente, tanto à impulsão de processos de participação para vencer a impotência, quanto à geração de oportunidades de emprego e renda que sejam capazes de retirar os indivíduos mais pobres da situação de privação e de impotência.

Sem sombra de dúvida, a pesquisa realizada por Adriane Ferrarini é um material relevante que permite testar, em um contexto específico (onze municípios do Rio Grande do Sul), as possibilidades de efetivação das propostas apresentadas pelos RDHs, já que ela investigou um programa de parceria entre diversos agentes empenhados em implantar várias ações promotoras de empreendimentos econômicos e políticos sustentáveis. Sua pesquisa focou,

O Programa de Recuperação de Áreas Degradadas (Pirad) foi escolhido para dar demonstrar empiricamente uma experiência considerada exitosa do ponto de vista da estratégia metodológica participativa e da sustentabilidade de seus resultados. O Programa foi coordenado pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional do Rio Grande do Sul (Metroplan) e executado pela parceria com a Sociedade de Cooperação Alemã (GTZ) e com a Refinaria Alberto Pasqualini – Petrobrás (Refap), desenvolvido entre os anos 1999 e 2002 em três grandes áreas, envolvendo sub-bacias de arroios em áreas ambientalmente degradadas e onze municípios no estado do Rio Grande do Sul (Ferrarini, 2013: 1).

Sob muitos aspectos, essa investigação contempla aspectos ressaltados com muita ênfase nos relatórios, dois dos quais seriam especialmente significativos: (1) a necessidade de gerar a participação política e econômica na vida da comunidade local; e (2) a inevitabilidade de que tais processos de geração de renda e recursos sejam alcançados mediante processos de parceria. A pesquisa de Adriane Ferrarini constante nos *Anais* dá indicações relevantes para reflexões sobre os (des)caminhos do combate simultâneo à privação e à impotência num dado contexto: o sul do Brasil. Isto se deve ao fato de que o seu ponto de partida está alicerçado numa compreensão da vida social e política que permite averiguar se está havendo, de fato, indicações de rompimentos com as práticas enaltecidas de vícios políticos que tornam todas as investidas rumo aos melhoramentos duradouros, extremamente, frágeis²¹. Se as ações que levam ao desenvolvimento humano necessitam

21. “As ações localizadas inserem-se num campo nublado e polissêmico porque podem reverter o sentido e os objetivos iniciais e assumir a forma de mitos regulatórios de uma sociedade fragmentada. Isso porque as ações locais podem afirmar valores que não resistem quando confrontados aos determinantes estruturais mais amplos, podendo inclusive reafirmar processos de hegemonia política, especialmente se considerados os contextos autoritários e o clientelismo paternalista que caracteriza a construção de identidades e sociabilidades locais no continente latino-americano e no Brasil em particular” (Ferrarini, 2013: 2).

ser sustentáveis e duradouras para que possam gerar, continuamente, bem-estar, toda e qualquer verificação *in loco* dos processos de combate à privação e à impotência ganham relevância na tentativa de comparar as propostas dos RDHs com as políticas em andamento na América Latina.

Quando os formuladores dos relatórios pressupõem a necessidade de vencer a impotência política responsável por manter as pessoas em situações nas quais os mais pobres não enxergam quaisquer saídas, eles estão se referindo tanto aos elementos objetivos quanto aos subjetivos que bloqueiam a construção de ações favoráveis ao desenvolvimento humano. É interessante observar que este tipo de abordagem aparece, desde meados do século XX, com frequência nas ciências sociais latino-americanas. Gonzalo Delamaza e Eduardo Thayer (2013: 13) destacam alguns elementos que permitem afirmar que a análise de diversos fatores subjetivos (motivações, expectativas, perspectivas, percepção) também devem ser considerados quando se analisam as possibilidades – ou não – de vingarem, localmente, projetos de desenvolvimento humano que envolvam diversos agentes. Eles constatarem também que percepções negativas do desenvolvimento e da democracia e falta de confiança nas instituições bloqueiam a formação de pautas consistentes.

Não obstante considerar-se como o foco principal de estudo de Adriane Ferrarini (2013) um programa de recuperação de áreas degradadas, entre 1999 e 2002, há uma sugestão, no texto, que indica haver este programa nascido no bojo de inúmeros outros programas conexos ao Prorenda, projeto de cooperação entre o governo brasileiro e o alemão que funcionou entre 1987 e 2005 reunindo dez subprojetos, executados em sete estados diferentes, cujos eixos principais eram o fomento à participação popular e à renda entre os grupos mais pobres (Ferrarini, 2013: 3). Segundo sua apreciação, o Prorenda era uma espécie de projeto guarda-chuva que levou, no estado do Rio Grande do Sul, ao cumprimento de uma agenda de desenvolvimento humano. Ela sustenta:

No Rio Grande do Sul três projetos setoriais foram iniciados em 1990, no âmbito do Prorenda, destinados ao desenvolvimento de políticas públicas focadas à superação da pobreza adequadas à realidade gaúcha. Tais projetos partiram dos conceitos de participação e de desenvolvimento local como pressupostos para que as políticas atingissem [o] desenvolvimento humano [...] (Ferrarini, 2013: 3).

Não há dúvida que o exame detalhado do programa de cooperação internacional de erradicação de áreas degradadas, em execução em alguns municípios da área metropolitana de Porto Alegre (RS) entre 1999 e 2002, estava em sintonia com as propostas contidas nos RDHs (1991; 1992; 1993; 1995; 1996; 1997; 2003; 2005;

2010; 2013). A própria forma de abordagem dos problemas de feitura dos diagnósticos, de busca de recursos e de inserção da comunidade nesses procedimentos e nessas ações está muito próxima das sugestões constantes nos relatórios anuais do Pnud.

Ao acompanhar, através de um estudo de caso, o programa de erradicação de áreas degradadas no município de Canoas (RS), Adriane Ferrarini oferece elementos para a averiguação das potencialidades e dificuldades das propostas insistentemente aventadas nos RDHs. Elas são destacadas como a solução para os muitos problemas sociais, políticos e econômicos existentes no hemisfério sul. Comparar essas propostas com os projetos e programas desenvolvidos em contextos específicos possibilita, por exemplo, detectar um grande número de dificuldades complexas observáveis nas tentativas de envolvimento de diversos agentes e atores nos processos participativos que demandam consensos, diálogos, negociações e autogestão. Quanto ao aumento da renda, veja-se o que a pesquisadora verificou:

No bairro Guajuviras (Canoas-RS), foi gerado um conjunto de iniciativas de desenvolvimento econômico local, tal como: a criação de grupos de trabalho, cooperativas e associações, a implantação do primeiro clube de trocas solidárias do Rio Grande do Sul, construção de galpão de reciclagem, participação no Orçamento Participativo Estadual e em conselhos de políticas públicas. A implantação de clube de trocas solidárias com moeda local foi pioneira no Rio Grande do Sul e seu mérito consiste em ser capaz de oportunizar acesso imediato a formas de produção e de consumo a grupos excluídos de iniciativas de geração de trabalho e renda, bem como do acesso ao dinheiro. O clube permanece até hoje, mas não pode ser considerado uma alternativa de complementação econômica, tendo um efeito muito mais político. Já o galpão de reciclagem foi projetado por uma associação de mulheres catadoras que, com assessoria dos técnicos do Programa de Recuperação de Áreas Degradadas (Pirad), conseguiram formalizar sua organização, demandaram e conseguiram recursos pelo Orçamento Participativo Estadual. O galpão permanece e amplia permanentemente seus objetivos e os impactos da vida dos trabalhadores e da comunidade (Ferrarini, 2013: 6-7).

A análise do caso específico deste programa de Canoas, analisado por Adriane Ferrarini, daria indicação de que há alguns avanços, no tocante ao desenvolvimento econômico local, decorrentes de alguns esforços para estabelecer uma agenda de ações bastante próximas das sugestões contidas nos RDHs. Ainda que existam muitos bloqueios e dificuldades, haveria algumas expectativas de melhoria do bem-estar social e da renda para uma parte das pessoas envolvidas nessas práticas de geração de recursos e rendas.

Os instrumentos de participação, que visam fomentar o desenvolvimento local pela viabilização e geração de recursos, estão incrivelmente próximos das sugestões notadamente dos RDHs de 1993, 1995, 2003 e 2005. São ações que parecem até mesmo inspiradas nas recomendações feitas pelos técnicos do Pnud que estão incumbidos de produzir, anualmente, esses relatórios. Isso indica, antes de tudo, que os RDHs encomendados todos os anos pelo Pnud assinalam não apenas caminhos e agendas, mas também experiências desenvolvidas em algumas regiões do mundo²².

22. Evidentemente, os técnicos que produzem os relatórios escolhem algumas experiências que reafirmam a validade das indicações constantes nos RDHs.

Registre-se que as experiências de participação, no Rio Grande do Sul, nas últimas duas décadas, têm sido reiteradas nos RDHs como modelos a serem seguidos. Muitas sugestões dos formuladores destes documentos acabam dando como exemplo os casos exitosos do sul do Brasil.

23. Olga Filipini, Viviana Escanes & Ana Agulla (2013), numa pesquisa, sobre o município de Luján (Argentina), também registrada nos *Anais*, consideram que “los efectos que han estimulado la expansión socio-económica, han tenido sobre los espacios geográficos, en las diferentes subáreas, obliga a vincular la propuesta técnica científica con un marco normativo y una adecuada gestión del riesgo a partir de las instituciones, así como las percepciones de los distintos grupos sociales, que supone una tasa de riesgo implícita de diferente valoración” (Filipini, Escanes & Agulla 2013: 10-11).

Entre as diversas pesquisas registradas na memória do Congresso da Alas de 2013, pode-se também destacar como relevante para este artigo a análise empreendida por Silvia Elena Herrera acerca de uma experiência de cooperação desenvolvida na Costa Rica. Deve-se indagar por que uma pesquisa sobre a construção de autogestão no interior de atividades pesqueiras numa ilha da Costa Rica é relevante para discutir as potencialidades da proposta de desenvolvimento humano nos moldes aventados pelos RDHs. Note-se que os relatórios têm insistido, seguidamente, que o DH poderá ser alcançado somente se as populações mais empobrecidas desenvolverem formas de administração e geração de recursos que favoreçam a ampliação tanto da renda como da participação dos diversos grupos da sociedade civil nas decisões tomadas no âmbito regional e local.

Toda análise sobre a capacidade de expansão de projetos de cooperação, de autogestão e de geração de renda (entre pessoas que vivenciam situação de privação e/ou dificuldade de obtenção dos meios necessários para a subsistência) oferece pistas para a compreensão dos desafios que estão presentes nos propósitos de expandir as melhorias de renda, de educação e de saúde dos grupos mais pobres²³.

A investigação de Elena Rojas Herrera constata algumas situações das populações pobres pesquisadas que podem, sem sombra de dúvidas, ser detectadas em vários outros locais na América Latina. Ela relata:

Los pobladores de estas islas (Isla Chira, Isla Caballo, Isla Cedros e Isla Venado [En Costa Rica]) históricamente fueron invisibilizados por quienes se dedicaron, desde la institucionalidad pública, en aplicar programas sociales, políticas públicas y leyes que contribuían al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales (Herrera. 2013: 3).

A invisibilidade de muitos grupos sociais que vivenciam situações de impotência e de privação é enorme em todo continente. Muitas vezes, não são atingidos sequer pelas canhestras políticas públicas existentes. A exclusão é tão intensa que qualquer processo rumo a melhorias sustentáveis e duradouras parece inalcançável. Em tais condições, os RDHs têm apontado o quão complexo tem sido atingir graus, minimamente plausíveis, de desenvolvimento humano em que as pessoas tenham, de fato, acesso à renda, à escolaridade, à saúde e à participação política efetiva em canais que incluam todos os níveis desde o local até o nacional.

Obviamente, uma pesquisa como esta empreendida por Silvia Herrera, realizada numa ilha onde, historicamente, as pessoas vivenciam fortes laços de vizinhança, amizade e consanguinidade, não pode ter suas conclusões transpostas, integralmente, para outras localidades. Todavia, muitas dificuldades de construção de melhorias coletivas, seja na renda, seja nos processos participativos, são comuns a muitos povos latino-americanos.

Há algo que deve ser ressaltado: a investigadora Silvia Herrera demonstra que “o capital social²⁴ existente foi reflexo de um processo organizativo de mais de 50 anos” (Herrera, 2013: 4). Isso talvez seja um dos mais relevantes dados, pois, no interior dos RDHs, falta uma perspectiva histórica de curta, média e/ou longa duração.

24. “Desde o início da década de 1990, o conceito de capital social tem sido foco de intenso debate, em cujo cerne está a ideia de que as pessoas podem tratar suas conexões umas com as outras como um recurso essencial, do qual podem valer-se para uma variedade de propósitos” (Scott, 2010: 32).

Considerações finais

Em muitas ocasiões, pode parecer, na leitura dos RDHs, que alcançar melhorias identificáveis como constituidoras do desenvolvimento humano é algo, por si só, possível de se efetivar no tempo presente, sem uma relação necessária com um processo histórico mais amplo. Por vezes falta, nos RDHs, o entendimento de como algumas práticas sociais e políticas, que perduram no tempo, podem emperrar definitivamente avanços que podem ser considerados impulsionadores de projetos capazes de melhorar a renda, a educação e a longevidade das populações mais pobres.

Ainda que tenha sido verificado, pelos investigadores que divulgaram os seus trabalhos nos *Anais* do XXIX Congresso da Alas, um processo de expansão de algumas melhorias, ao longo de algumas décadas, para os grupos populacionais que vivem em situação de privação, isto não significa que, em muitos casos, parte dos segmentos mais empobrecidos tenha obtido ganhos expressivos, seja no rendimento, seja na escolarização, seja ainda na saúde. O dado mais recorrente encontrado nas pesquisas analisadas é a inexistência de um processo linear de melhorias coletivas. Isso se deve ao fato de que as relações sociais, econômicas e políticas estão inteiramente premidas por todos os tipos de desafios renovados cotidianamente. Tais

tensões são produzidas na peleja por melhorias na renda, na educação, na saúde, na moradia e nas condições infraestruturais (estradas, saneamento, acesso à água potável) e também na forma de estes segmentos interagirem com os agentes governamentais e não governamentais que se articulam na composição das propostas, da administração e da execução de tais projetos.

Os estudos, publicados nos *Anais* e examinados neste artigo demonstram que são muitos os jogos configuracionais que se estabelecem no processo de obtenção de melhorias nas áreas constituidoras do desenvolvimento humano. Cada grupo organizado para a elaboração de demandas forma uma configuração que se confronta com outras, efetuadas por agentes do Estado e/ou outros grupos condutores e/ou apoiadores dos respectivos projetos de efetivação de políticas que pretendem fomentar ações empenhadas em alcançar tais avanços. Todo o percurso – desde a formulação das demandas até a efetivação dos projetos – é repleto de tensões das mais diversas naturezas. Todavia, nos RDHs (1993; 1995; 1997; 2001; 2002; 2003; 2005) são construídos muitos caminhos desviantes deste universo tenso, aberto pelo processo de participação. No RDH de 2013, tais desvios aparecem de forma bastante evidente quando se verificam sugestões diversas de apaziguamento de conflitos e tensões que podem comprometer o desenvolvimento humano.

Ao examinar as sugestões mais gerais de práticas, ações e procedimentos dos RDHs em seu empenho por tentar influir na definição de determinadas agendas de combate à pobreza extrema, os relatórios se saem bem, sem nenhuma dúvida; no entanto, quando tentam assinalar algumas práticas e contextos específicos de países latino-americanos, tropeçam em simplificações de diversas naturezas. Ou seja, as coisas parecem muito mais simples de realizar, de executar, do que realmente o são. Em muitos aspectos, pode-se dizer que os relatórios acabam, conforme foi dito anteriormente, condensando uma discussão simplificadora dos problemas, “o que não é bom”²⁵ (Faoro, 2000: 12). A tentativa de registrar otimismo em relação a uma agenda pública favorável ao combate à pobreza extrema acaba levando, em alguns momentos, à exaltação de êxitos e sucessos um tanto descolados dos embates e das dificuldades políticas que têm marcado os emperramentos das políticas sociais na América Latina.

25. Faoro estava se referindo a algumas lideranças brasileiras que tinham como plataforma política a simplificação de problemas. Ele não estava se referindo aos documentos encomendados pelo Pnud. Mas a ideia é a mesma, assim como as consequências.

Abstract: As every year since 1990, the Human Development Reports (HDRs), commissioned by the United Nations, seek to enter, in the public agenda, a set of actions which involve political leaders, rulers, intellectuals, technicians and civil society organizations. The aim of this paper is to verify, based on some research done in Latin America and disseminated through the proceedings of XXIX Alas Congress that took place in 2013, if, at present, there is indication that it is happening, in fact, the sedimentation of human development processes capable of showing that lasting improvements for people living in poverty are occurring. Although there is no direct dialogue between the reports and surveys examined, it can be stated that they have been produced under

a growing interest, in the Social Sciences, to understand whether processes to combat deprivation and powerlessness to which the poorest are submitted in various parts of the world are or not underway.

Keywords: human development, poverty, social projects.

Referências

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA (ALAS). Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): *Crisis y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Sociored; Alas, Set.-Out. 2013.

BAUMAN, Zygmunt. Usos da pobreza. In: BAUMAN, Zygmunt. *A sociedade individualizada*, p. 148-157. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

CASTLES, Stephen. Estudar as transformações sociais. *Sociologia, Problemas e Práticas*. n. 40, p. 1-16; Lisboa, Set. 2002.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et alii (Orgs.). *A pesquisa qualitativa*, p. 295-316. Petrópolis: Vozes, 2012.

CHAPA GARCIA, José Benjamim. Organismos de coordinación en la Zona Metropolitana de Guadalajara. El caso de la seguridad pública. *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crisis y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Sociored; Alas, Set.-Out. 2013.

CHAIN, Leyla Inés. Crisis y emergencias sociales en América Latina: vinculaciones entre conocimiento especializado y políticas de planificación para el desarrollo local. El caso de la Dirección de Asuntos Municipales de la UNLP en el proceso de asesoramiento del Plan Estratégico Brandsen (2002/2003). *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crisis y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Sociored; Alas, Set.-Out. 2013.

DELAMAZA, Gonzalo; THAYER, Eduardo. ¿Qué piensan las regiones, cómo se comportan los territorios? Delimitando territorios para la gobernanza a través del análisis comparado de percepciones y prácticas en tres regiones del sur de Chile. *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crisis y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Sociored; Alas, Set.-Out. 2013.

ELIAS, Norbert. Tecnização e civilização. In: NEIBURG, F.; WAISBORT, L. (Orgs.) *Escritos & Ensaios*, p. 35-67. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

———. Conceitos sociológicos fundamentais: civilização, figuração, processos sociais. In: NEIBURG, F.; WAISBORT, L. (Orgs.) *Escritos & Ensaios*, p. 21-33. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2006a.

FAORO, Raymundo. Entrevista. *Folha de S. Paulo*, “Caderno Mais”, p. 6-13. São Paulo, 14 Maio 2000.

FERRARINI, Adriane Vieira. O desenvolvimento local integrado e sustentável como estratégia para política pública emancipatória em contexto de pobreza. *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crisis y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Socioired; Alas, Set.-Out. 2013.

FILLIPINI, Olga; ESCANES, Viviana; AGULLA, Ana. Sistema de indicadores de desarrollo sustentable en relación a las metas del milenio en el municipio de Luján. *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crisis y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Socioired; Alas, Set.-Out. 2013.

FORERO, Julián, L. e PÉREZ, Vivian, C. De los enclaves económicos y la economía de enclave: “Pacífico Rubiales es Colombia”. *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crisis y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Socioired; Alas, Set.-Out. 2013.

GALVANIN NETO, Tito. *Os projetos de combate à pobreza em parceria com o Pnud: inovações, especificidades e natureza das propostas*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013. Disponível em: <<http://www.biblioteca digital.uel.br/document/?code=vtls000184696>>. Acesso em: 10 Dez. 2015.

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

HERRERA, Silvia Elena Rojas. Análisis con perspectiva de género de los procesos sociohistóricos y organizativos que inciden en la construcción de la autogestión comunitaria en territorios insulares: el caso de isla Venado en el Golfo de Nicoya en Costa Rica. *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crisis y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Socioired; Alas, Set.-Out. 2013.

IZURA, Teresita; MARTÍN, Maria Eugênia. Insumos para la comprensión: Mapeo y Análisis de Redes. La experiencia en el marco de un Programa I+D en la Provincia de Mendoza-Argentina. *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crisis y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Socioired; Alas, Set.-Out. 2013.

LEAL, Jaime e RUNDIE, Cristina. Inversión extranjera directa y desigualdades territoriales en Uruguay. *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crisis y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Socioired; Alas, Set.-Out. 2013.

MÁRQUES, Baldemar H.; CASTRO, Judith, P.; CRUZ, Efrain, P. Los centros integradores, una experiência de integração territorial no estado de Tabasco. *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crisis y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Sociored; Alas, Set.-Out. 2013.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *Administração pública*. São Paulo: Unesp; Enap, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Informe de Desarrollo humano en Chile. ¿El poder para qué y para quien?* Santiago: Pnud, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (RDH-PNUD). *Relatório de Desenvolvimento Humano 1990*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>>. Acessado em: 02 Fev. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: Financiamento do Desenvolvimento Humano 1991*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991>>. Acessado em: 02 Fev. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: Uma nova visão sobre o desenvolvimento humano internacional 1992*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991>>. Acessado em: 03 Mar. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: Participação popular 1993*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993>>. Acessado em: 02 Mar. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: Um programa para a cúpula mundial sobre desenvolvimento humano 1994*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994>>. Acessado em: 20 Jan. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos 1995*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1995>>. Acessado em: 12 Jan. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano? 1996*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1996>>. Acessado em: 02 Fev. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: desenvolvimento humano para erradicar a pobreza 1997*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1997>>. Acessado em: 02 Fev. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: mudar as pautas atuais de consumo para o desenvolvimento humano do futuro 1998*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1998>>. Acessado em: 02 Jul. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: a mundialização com rosto humano 1999*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1999>>. Acessado em: 22. Jul. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano 2001*. Disponível em: <<http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2001/download/pt>>. Acessado em: 11 Jan. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: aprofundar a democracia num mundo fragmentado 2002*. Disponível em: <<http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2002/download/pt>>. Acessado em: 02 Dez. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana 2003*. Disponível em: <<http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2003/download/pt>>. Acessado em: 11 Fev. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: cooperação internacional numa encruzilhada*. PNUD/ONU, 2005. Disponível em: <<http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2005/download/pt>>Acessado em: 08/07/2013

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: além da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água 2006*. Disponível em: <<http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2006/download/pt>>. Acessado em: 27 Fev. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: a verdadeira riqueza das nações. Caminhos para o desenvolvimento humano 2010*. Disponível em: <<http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2010/download/pt>> Acessado em: 11 Jun. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: sustentabilidade e equidade. Um futuro melhor para todos 2011*. Disponível em: <<http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2011/download/pt>>. Acessado em: 11 Jul. 2013.

———. *Relatório de Desenvolvimento Humano: a ascensão do sul. Progresso humano num mundo diversificado 2013*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. Acessado em: 20 Mar. 2013.

RHODES, Rod. *Understanding governance*. Milton Keynes (UK), Open University Press, 1997.

SMITH, Andy. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). *Administração pública*. São Paulo: Unesp; Enap, 2010.

SÁNCHEZ, Alfredo. ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones de las zonas metropolitanas de México en 2020. In: CIESLIK, Thomas (Comp.). *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México?* México: Fridrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, 2007.

SCOTT, John (Org.). *Sociologia: conceitos-chave*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

———. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

———. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.

———. *Resources, values and development*. Oxford; Cambridge (MA): Blackwell; Havard University Press, 1984.

SHISHITO, Fábio A. *Os relatórios do desenvolvimento humano das Nações Unidas: entraves e desafios que emergem da periferia*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.uel.br/document/results.php?words=parceria&print=y&page=22>>. Acesso em: 10 Dez. 2015.

SOUZA SANTOS, Boaventura. O processo da globalização. In: SOUZA SANTOS, Boaventura. *A globalização e as ciências sociais*, p. 25-102. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Jefferson Cordeiro de; RAMALHO, Angela Maria Cavalcanti. A articulação dos atores sociais no território do Seridó Paraibano: entrelaçamentos e desafios para o desenvolvimento sustentável. *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crises y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Socioed; Alas, Set.-Out. 2013.

TASSARA, Carlo. Objetivos de desarrollo del milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia. *Investigación & Desarrollo*, v. 19, n. 2, p. 415-451, 2011.

———. Paradigmas, actores y políticas. Breve historia da cooperação internacional ao desenvolvimento. *Revista de la Universidad Autónoma Latinoamericana*, p. 41-97, Set. 2011a. Disponível em: <<http://uniroma1.academia.edu/carlotassara/papers>>. Acesso em: 16 Ago. 2012.

THERBORN, Goran. Os campos de extermínio da desigualdade. *Novos Estudos*, n. 87, p. 145-156. São Paulo, Jul. 2010.

———. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. *Sociologias*, n. 6, p. 122-169. Porto Alegre, 2001.

TORRES, Rosa M. L.; SÁNCHEZ, Laura R. Producciones locales: soberanía alimentaria y territorios en América Latina. El caso del Nopal-Verdura en México. *Anais do XXIX Congresso Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas): Crises y emergencias sociales en América Latina*. Santiago (CH): Flacso; Socioed; Alas, Set.-Out. 2013.

UL HAQ, Mahbub. *Reflections on human development*. New York: Oxford University Press, 1995.

———. *A Cortina da pobreza: opções para o Terceiro Mundo*. São Paulo: Editora Nacional, 1978.

VEIGA, José Eli. Osso muito duro de roer. *Folha de S. Paulo*, C1, p. 3. São Paulo, 01 Jan. 2011.

Ensaio

Os usos discursivos da ciência e da tecnologia nas disputas políticas ambientais

Recebido: 16.02.15

Aprovado: 22.12.15

João Vicente Barroso da Costa Lima,
Fabrício Monteiro Neves & Léo Peixoto Rodrigues*

Resumo: O ensaio problematiza a articulação entre a sociologia ambiental e os estudos sociais em ciência, tecnologia e sociedade relativamente às injunções entre o campo científico e o campo político-social, a propósito do embate público sobre a construção social dos problemas ambientais. O ensaio é consequência de investigação teórica de autores convencionalmente separados em subcampos da sociologia ambiental (Beck, Hannigan, Yarley) e da sociologia e estudos de ciência e tecnologia (Jasanoff, Knorr-Cetina, Collins), em um esforço de síntese de uma nova problematização que reúna aspectos epistemológicos e político-culturais referentes a mecanismos estruturadores tanto do campo científico quanto do campo político-cultural, entendidos mais como inter-relacionados, de maneira a conformar o que se denomina provisoriamente de arena epistêmico-política.

Palavras-chave: problemas ambientais, sociologia ambiental, estudos sociais em ciência e tecnologia, arena epistêmico-política.

* João Vicente Barroso da Costa Lima é professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas. Fabrício Monteiro Neves é professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília. Léo Peixoto Rodrigues é professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas. <jvcostalima@gmail.com>.

1. Talvez a primeira grande novidade, no âmbito da nascente subdisciplina da sociologia ambiental, foi tentar uma síntese interdisciplinar de um ordenamento de conceitos que redimensionava a diáde sociedade/natureza e tentava superar o obstáculo posto pela sociologia clássica que tomava o humano moderno como desvinculado dos determinantes da natureza. Ver Catton & Dunlap (1978).

Introdução

O presente ensaio teórico apresenta alguns resultados de um projeto de pesquisa na fronteira entre os estudos sociais sobre ciência, tecnologia e sociologia ambiental, no tocante às controvérsias contemporâneas sobre os usos sociais da ciência e tecnologia de algumas importantes teorias sociais do meio ambiente e da sociedade. As teorias sociais do meio ambiente, notadamente a sociologia ambiental, lidam com a variável ciência e tecnologia em diferentes níveis e perspectivas – conceitual, teórico, epistemológico, político-institucional – além de outros fenômenos e processos nomeadamente extracientíficos.

No tocante ao debate recente na sociologia ambiental, é possível, segundo Buttel (2003), observar uma mudança discreta das ênfases, passando-se dos estudos sobre degradação e destruição ambiental para a discussão de mecanismos mais eficazes na direção de arranjos socialmente mais seguros e ambientalmente corretos¹. Nos estudos sociais sobre ciência e tecnologia, de forma similar, os institutos da ciência e da tecnologia são vistos como atores institucionais importantes nos tensionamentos que acontecem em interseções de realidade que conformam interesses e práticas econômicas, governamentais e interesses políticos díspares. Essas disputas são antecedidas pelas afirmações científicas variadas que se debruçam sobre inter-

valos de realidades e, mais especificamente, pelas representações de realidades das ciências que estudam o meio ambiente e a sociedade.

As discussões ambientais geraram um campo para o qual convergiram teorias e pesquisas frente às demandas de um público diversificado e ávido por novas proposições teóricas e práticas transformadoras. Argumentos discrepantes emergiram no campo científico, com reverberações no campo político, sobre o equilíbrio de noções e práticas quanto à conservação dos recursos naturais relativos à consecução do “desenvolvimento humano”, com mais ou menos crescimento econômico. Para o público difuso, acadêmico ou não, simpatizante da causa ambiental ou não, o exercício de reconstruir quadros mentais da realidade, à luz dos estímulos advindos das diversas ciências, é recorrente, e se apresenta também como exercício prático da própria luta ambiental.

O ensaio está estruturado em quatro tópicos. No primeiro tópico – “Sociedades contra (?) a natureza” –, a atenção dos autores volta-se para as abordagens que recuperam as discussões sobre a desigualdade da distribuição dos riscos ambientais e das limitações das instituições para mitigar seus efeitos, repercutindo os limites e as possibilidades da sociedade política para aglutinar e equilibrar uma discrepância enorme de argumentos e de fatos. Nesse percurso reflexivo, Ulrich Beck (1992), David Hess (2005), Sheila Jasanoff (1997) e Anthony Giddens (1997) compõem um eixo voltado à imbricada relação entre os institutos da ciência e da tecnologia, relativamente à sociedade política convencional. Invariavelmente, são discutidas questões transversais, como a modernização/industrialização ecológica e a inovação tecnológica (Spaargaren & Mol, 1992). O cerne desse tópico está na discussão cara à sociologia ambiental e aos estudos sociais em ciência e tecnologia no que diz respeito à construção social dos discursos ambientais nas arenas científicas e extracientíficas (Yarley, 1992; Hannigan, 2009).

Nos tópicos seguintes – “Arenas epistêmicas e problemas ambientais I e II” – os autores se detêm nos processos e nas lógicas de construção e problematização de temas ambientais e de seus substratos sociotecnológicos de justificação e crítica, a começar pelo enquadramento epistemológico dos enunciados ao nível mais experimental das ciências, contrastando-o com as externalidades (Collins, 1985; Premebida *et alii*, 2011), que são as perspectivas e práticas culturais que conotam sobre os conteúdos sociais da ciência. Deste ponto, uma nova ordem de problemas volta-se para as injunções entre o campo científico e o campo político em uma fronteira móvel e fluida, na qual as “verdades científicas” tornadas públicas são revestidas e amplificadas por novas teias de significado que colocam em novo plano os próprios princípios legitimadores e reguladores da prática científica. Sob certos ângulos, a fronteira entre o político e o científico parece diluir-se em uma arena epistêmico-

-política que desafia a investigação sociológica porque o que era tipificado como controvérsia política, e circunscrito ao campo estrito da política, mostra-se relacionado ao universo dos cientistas, suas controvérsias e vice-versa (Neves, 2009; Latour, 2004). No último tópico, os autores propõem um modelo teórico denominado de Arena Transcientífica Socioambiental (ATS) que reúne os elementos que sedimentam as discussões adiantadas ao longo do ensaio.

Da economia ecológica, passando pela ecologia e chegando aos estudos sociológicos, ganha visibilidade e centralidade a esfera pública de discussão sobre os problemas ambientais. Juízos axiomáticos e categóricos feitos pelas diversas ciências sobre as origens e causas dos problemas da díade sociedade/natureza deixam de ser essencialmente analíticos para serem absorvidos em contextos entre atores políticos que demarcam o mundo ideal, com base em seus valores e interesses. Espera-se que o presente ensaio acrescente mais elementos crítico-teóricos e epistemológicos para o desenvolvimento desse campo de investigação sociológico com repercussão no plano multidisciplinar das diversas áreas de conhecimento.

A sociedades contra (?) a natureza

Para Ulrich Beck (1992), a propósito de sua discussão a respeito do risco resultante da modernização ser mais igualmente distribuído comparativamente à riqueza/pobreza – a despeito da “distribuição de risco” conter desigualdades em seu desenho espaço-temporal² –, os fenômenos da poluição e da contaminação representam a incapacidade de as instituições sociais controlarem as tecnologias (Hess, 2005). Contudo, a sociedade política não está no escuro no sentido de sofrer passivamente os males dos riscos difusos. Uma racionalidade social emerge e faz frente a uma institucionalidade científica convencional. Trata-se de um público orientado a partir de perspectivas críticas relativamente à ciência e que rejeita as formas convencionais de representação e de ação políticas (Jasanoff, 1997). O modelo de Beck captura um quadro com suas incongruências: em concordância com Anthony Giddens (1997), aceita que os indivíduos se submetam a estímulos que os lancem em ricos processos de reflexividade (em que refletem sobre bases de suas experiências e razões sobre suas escolhas) que denotam a reconstrução de suas identidades, de seus estilos de vida e de suas filiações aos grupos sociais e ao sentido último para um agir arraigado. Ao mesmo tempo, é neste contexto de alta reflexividade individual que emergem os sofisticados conflitos de risco que impõem grandes desafios à democracia.

Gert Spaargaren e Arthur Mol (1992) – no contexto de sua teoria da modernização ecológica e em oposição às abordagens ecocatastróficas que pregam a política do crescimento zero à desindustrialização – reputam que a inovação tecnológica (a invenção e a difusão de tecnologias) é o caminho institucional para a manutenção

2. É a hipótese de que os riscos transcendem sua origem geográfica e são invisíveis ao leigo.

3. Desfor & Keil (2004) observam que no núcleo da teoria de Gert Spaargaren e Arthur Mol há um forte componente de idealização de um novo mundo no qual economia e ecologia alcançam um equilíbrio sustentável. Na contramão desta idealização, fluem os estudos que mostram as enormes dificuldades das empresas mundo afora para se adequarem aos novos processos de modernização ecológica. Isto tanto é mais difícil quanto mais as indústrias se afastam dos países avançados da Europa.

da modernização e industrialização, em gradações diferenciadas de economias e sociedades também diferenciadas. Invariavelmente, a teoria retém elementos normativos porque a passagem do estágio de uma sociedade industrializada para o estágio de superindustrializada (onde ocorreria uma convergência entre a economia e as bases ecológicas) deveria dar-se de maneira que a complexidade dos processos sociais e dos processos políticos apontasse para a inexorável evolução em direção a um capitalismo “mais verde”³.

Certamente uma das maiores controvérsias no escopo da sociologia ambiental envolve a corrente do construcionismo social e a noção de que “o meio ambiente é socialmente construído”. Isto requer a apreciação dos fenômenos sociais, políticos e culturais como constitutivos dos fenômenos ou categorizações ambientais, como a que alega a vigência de um estado de crise e/ou risco. No que se refere ao sentido que a ciência e a tecnologia adquirem nesse contexto, os construcionistas reforçam que os debates ambientais são cercados de incertezas – ou de certezas contraditórias – que se reportam aos diversos pontos de vista divergentes e muitas vezes inconciliáveis sobre diagnósticos e soluções referentes aos problemas ambientais. A oposição ao conceito construcionista sublinha o afastamento da dimensão objetiva dos problemas ambientais que muito bem podem ultrapassar o nível de sensibilização coletiva. Por certo que esta abordagem colocou em suspeição a sociologia sob a acusação de uma retórica conivente com o processo de degradação e de crescimento econômico (Smith, 1999).

Diante da crítica da suposta negação dos fenômenos severos da poluição e da degradação ambientais, os construcionistas (Yarley, 1992; Hannigan, 2009) reagiram defendendo que à sociologia cabe mostrar como esses fenômenos são filtrados a partir de dinâmicas sociais de definição, negociação e legitimação. Os fenômenos ambientais existem objetivamente e se constituem como objeto legítimo da sociologia, no que tange ao entendimento da construção social desses fenômenos. Interessa à sociologia ambiental não o fenômeno ambiental em si, mas o reconhecimento dado pelos grupos sociais afetados e/ou em disputas à situação e a si próprios relativamente ao fenômeno. De outra forma, pode-se objetar aos realistas – na crítica que fazem ao construcionismo – de que seus modelos, a despeito da pretensão de objetividade, não conseguem lidar com os pontos de vista discrepantes, mesmo no âmbito das diversas ciências que enfocam os problemas ambientais. Pressupõem um consenso onde o corriqueiro é a incerteza. Ademais, nos processos assinalados pelos construcionistas (definição, negociação e legitimação) são considerados também os prognósticos realistas que têm grande importância nos contextos formativos de valoração social e que alimentam decisivamente o debate público. As assertivas das diversas ciências produzidas no interior de suas respectivas áreas de conhecimento, quando alimentam os processos públicos ampliados, constituem-se

em objeto de investigação sociológica, sem deixar de ser uma “corrente de ideias” que rivaliza com os prognósticos realistas.

Em sua defesa, os construcionistas apresentam os ganhos de uma análise sociológica robusta na identificação dos atores coletivos e seus discursos na arena política, o que é negligenciado pelas abordagens ambientalistas em geral, uma vez que, de forma reducionista, tomam os atores coletivos como estritamente oponentes na arena política ou como externalidades em seus modelos de conservação da natureza. Os esforços construcionistas levam à compreensão da lógica conformadora de discursos – sejam eles hegemônicos ou não – além da vinculação com os atores coletivos que são as empresas, o Estado e a sociedade civil no curso de suas estratégias de ação.

John Hannigan (2009) compreende o discurso como uma série interligada de “enredos” interpretativa do mundo ao nosso redor, enredos que se tornam profundamente entranhados nas instituições sociais, nas pautas e demandas do conhecimento. Criam significados para validar, mobilizar e definir alternativas no sentido da ação. Para além de uma definição que dá grande peso à dimensão do discurso como conformadora da realidade em bases quase unilaterais, poder-se-ia assinalar que o discurso expressa uma ordem ideal de realidade que emerge das ricas interações cotidianas na produção de sentido que retroalimentam as relações sociais e que reverberam, em alguma medida, nas arenas públicas e nos seus respectivos atores em disputa.

Os discursos sobre o meio ambiente têm origens em diferentes fontes que concorrem entre si para capturar o imaginário e a crença dos grupos interessados na arena pública. Ambientalistas – ligados ou não a uma formação científica como a biologia e a ecologia –, imprensa, escritores, gestores públicos, entidades da sociedade civil produzem um fluxo enorme de informações circunscritas a enredos que supostamente prescrevem a essência do mundo biofísico e de suas conexões, incluindo as motivações e ações humanas.

O importante sobre os discursos aqui é que a sociologia não conceberia uma realidade social completamente redutível à realidade do discurso e da linguagem. Pretende, sim, indicar a estruturação de campos de ação e de disputas de significados produzidos por grupos convergentes/discordantes para, em uma ordem de realidade desigual/assimétrica, apontar, de forma seletiva, enredos sobre como os mundos natural e social deveriam ser. Isto poderia servir de sustentação para resultados concretos no plano da formulação de leis e de políticas públicas⁴. Portanto, a dimensão discursiva sinaliza os enredos significativos para a ação no interior das instituições. No contexto discursivo público contemporâneo, tem ganhado força o que se

4. A propósito, Bruno Latour (2004) insere todas estas ordens em uma reformulação da ecologia política, nem devedora das ciências humanas, nem redutível às ciências naturais. A proposta é articular todos estes elementos em uma rede que considere simetricamente atores humanos e não humanos. Paire a dúvida de quem, afinal, falaria pelos não humanos.

5. Ver Carl Herndl e Stuart Brown (1996) e Maarten Hajer (1995).

6. Ver Robert Brulle (2000).

7. Fred Pearce (1991) relata uma controvérsia em torno da hipótese de que o aquecimento global estava aumentando os níveis dos oceanos e que poderiam encobrir a Grã-Bretanha. A formulação e a crítica à hipótese vieram de grupos de cientistas antagonistas sem a clivagem “ambientalistas” versus “não ambientalistas”.

denomina de discurso regulatório, isto é, vocalizado por instituições proeminentes no tocante à deliberação de políticas ambientais. O discurso científico é um recurso à mão dos formuladores de políticas públicas⁵, ainda que não livre de controvérsias.

Mundo afora os discursos ambientalistas têm muitos matizes, sejam eles sobre um valor da natureza intrínseca em relação à exploração dos recursos naturais; sejam sobre o manejo da vida selvagem, por critérios científicos que harmonizem com as demandas das populações locais; sejam ainda os de inspiração conservacionista/protetionista, que apregoam uma proteção contra as incursões humanas⁶. Esses discursos existem de forma combinada e nutrem as ações práticas de grupos e de instituições governamentais e não governamentais com nuances mais radicais ou mais ordinárias. Esses discursos também repercutem as visões de mundo dos atores científicos, suas idealizações sobre a realidade biofísica e humana e têm como ponto de partida os resultados das pesquisas nas “ciências duras”. Entretanto, os discursos se descolam do núcleo básico das ciências para guardarem traços distintivos e disposições para conformarem o debate público.

Arenas epistêmicas e problemas ambientais I

Os problemas ambientais geralmente têm sua origem na pesquisa científica. O leque de fenômenos relacionados às mudanças climáticas (perda de biodiversidade, aquecimento global, desertificação etc.), encontram nas diversas comunidades de cientistas uma base de justificação para os problemas, as soluções e a elaboração da crítica (inicialmente, interna) das abordagens rivais sobre o conjunto de problemáticas⁷.

Verifica-se que o projeto de ciência moderna de explicação do mundo natural – a despeito das pretensões de busca da verdade sem influências externas (subjetivas e sociais) que gerem distorção – retém elementos argumentativos para além da simples conversão de teorias e observações experimentais em conhecimentos factuais publicamente críveis (Collins, 1985). Nesse sentido, Premebida *et alii* (2011) sublinham que os estudos sociais em ciência e tecnologia e sociedade têm problematizado os condicionantes sociais de diversos fenômenos que cercam a estruturação do campo científico. Tais estudos vão desde as dinâmicas formativas de seus conteúdos, passando pelo imbricado espaço institucional, seus substratos culturais, até as relações econômica e política. Os autores filiam-se a um construcionismo moderado que se afasta do olhar clássico da prática científica como ação contemplativa, mas que reinterpreta as dimensões formais e informais da socialização e da execução de rotinas da ciência para conectá-las a externalidades que refletem diferenças e práticas culturais. Em um exercício analítico difícil de ser realizado, os fenômenos culturais “exteriores” deixam de ter influência coadjuvante para se tornarem cons-

titutivos da explicação dos caminhos cognitivos e institucionais da ciência. Isto se dá justamente pelas influências exercidas pelas variáveis política (o engajamento público nos temas sociotécnicos) e econômica (os interesses individuais de ganhos e as conexões com os complexos industriais).

No cotidiano das experimentações no âmbito das redes sociotécnicas, mesmo as rotinas relacionadas à comprovação e à validação científica de uma experiência são tomadas como prática humana, isto é, implicam a mobilização de recursos que incluem discussões mais amplas postas nas agendas políticas difusas. Essa compreensão da prática científica como coisa “mundana” reconhece a importância das controvérsias e das negociações no centro da produção de teorias e experimentos. Ao redor da noção “sagrada” da verdade como correspondência entre um fato natural e sua representação direta pelo sujeito de conhecimento, insurge-se uma *episteme* da construção do argumento verdadeiro como espaço e tempo de negociações e concessões sobre os resultados de pesquisa, sempre vistos como parciais e sujeitos à contestação (Collins, 1985).

A instituição da verdade transcorre em meio a processos delicados de decisões no interior do campo científico, que não pode mais ser visto como esfera hermeticamente fechada às influências externas, mas perpassadas de incertezas (Knorr-Cetina, 2005). Deste modo, uma evidência científica já nasce sob os signos de incertezas e desacordos pelos diversos substratos epistemológicos e metodológicos que a engendra e que não podem ser desconectados de circunstâncias institucionais de toda ordem – econômica, política, cultural. Isso quando considerado o próprio “interior” do campo científico; quando “verdades científicas” são lançadas ao público (por exemplo, as questões socioambientais e climáticas), os elementos de incerteza e desacordo são amplificados por teias de significado, interesses econômicos e jogos de poder. Isso porque, em situações limites, podem ser relegados os princípios reguladores da prática científica, posto que predominam os exercícios retóricos de convencimento dirigidos ao público abrangente e interessado segundo a lógica retórica do espaço público ampliado.

Os modelos explicativos da realidade estão mergulhados em estruturas de significados partilhadas pelos sujeitos de conhecimento cuja coerência revela-se nos substratos de cultura e de representação de uma ordem social. A prática científica não se restringe à reunião dos recursos e instrumentos para a simulação de fenômenos naturais; tampouco as provas, que visam à validação dos resultados não são um exercício interno ao campo científico, mas transbordam para o público leigo questões decisivas quanto à legitimidade e à credibilidade dos resultados. O cientista lança-se invariavelmente no processo público de argumentar e contra-argumentar para obter o assentimento para suas verdades, revelando que as condições cogni-

tivas e políticas de construção de convenções científicas não ficam estritamente circunscritas ao campo científico, mas relacionam-se às dinâmicas dos interesses e grupos de pressão sociais, políticos e econômicos advindos da sociedade.

Adriano Premebida e seus colaboradores (2011) asseveram que a pretensão de uma teoria para explicar um domínio de fenômenos do mundo requer que se analise a dinâmica de construção dos fatos científicos e a estruturação de seus regimes de enunciação. Deste modo é possível verificar o quanto há de mediação social na construção das verdades ditas, depreendendo-se, assim, o grau de interferência dos processos sociais nas escolhas dos objetos de pesquisa e/ou se elementos extracientíficos determinam, em algum grau, a própria estrutura do pensamento em consonância com as codificações culturais mais amplas.

Naomi Aronson (1984) destaca níveis interpretativos que buscam mostrar as implicações mais amplas das descobertas científicas para o público não especializado. Uma dinâmica se estabelece e tem o público abrangente como instância legitimadora das informações capazes de amplificar o que é dito com enorme força retórica. Mas, o universo dos cientistas é diversificado e comporta aqueles a serviço de governos e empresas, ou aqueles engajados em entidades não governamentais, ou, ainda, um tipo que transita em todos esses estratos, além das comunidades científicas de origem. Quando instados a contribuir na formulação de políticas públicas – mas não apenas nesta situação –, fica ainda mais evidente a dimensão valorativa e política dos cientistas.

O campo ambiental de disputas tem nas arenas epistêmicas um foco importante de geração de controvérsias, a começar pelo fato de a ciência não poder oferecer provas absolutas de verdade, gerando a condição para a contestação de grupos em disputa na esfera pública. Assim, no tocante aos assuntos ambientais, a cena é a de um turbilhão: ativistas e suas organizações, entidades governamentais, comunidades epistêmicas, empresas, organismos da justiça, mostram-se atores que rivalizam dentro dos próprios subcampos e em contextos político-científicos maiores.

O trabalho científico aparece extrapolando seus limites laboratoriais e alcançando organizações que anteriormente eram excluídas dos estudos da ciência, como organizações empresariais, agências de governo e grupos civis organizados. Esta nova configuração aponta para arenas transcientíficas, ou seja, o contexto no qual se organiza social e cognitivamente o trabalho científico [...]. Estas relações são limitadas recursivamente no tempo da interação, o que faz com que a figura do indivíduo calculador, imagem reproduzida em diversos estudos sociais da ciência, sucumba mediante a diluição de seu interesse nos contatos com outros atores (Neves, 2015: 56).

O alcance e os impactos globais dos problemas ambientais guardam correspondência com a extensão e complexidade das comunidades epistêmicas que são, segundo Peter Haas (1992), “redes de comunidades baseadas no conhecimento organizadas transnacionalmente” que afetam, em alguma medida, os formuladores de políticas públicas e são por eles afetadas. A comunidade epistêmica consegue influenciar tanto o problema como suas dimensões, causas prováveis e soluções. Isto ocorre, sempre segundo Haas (1992), porque as comunidades epistêmicas produzem documentos que trazem uma revisão da literatura, fornecem algum grau de certeza sobre suas conclusões, buscam uma distribuição equilibrada de conhecimento, região e gênero, sendo que o documento final pode exercer forte apelo nos formuladores de políticas públicas⁸. Essas comunidades epistêmicas não estão, assim, imunes a crenças e valores.

Entre a esfera científica e a esfera política ganha importância o espaço institucional das agências reguladoras governamentais que, sem operarem em um espaço estritamente científico, buscam a legitimidade da ciência convencional e funcionam com base em regramentos não necessariamente científicos. Suas ações regulatórias exigem uma combinação de formas de conhecimento mais voltadas aos objetivos relacionados à previsão e antecipação ao risco. Sheila Jasanoff (1990) identifica os comitês científicos nos Estados Unidos como Environmental Protection Agency (EPA), exemplo de instância regulatória. Nesses casos, a agência opera buscando um ponto de equilíbrio entre as assertivas científicas e o interesse público amplo e toda uma coleção de polêmicas e debates que se seguem. Os conselheiros dessas agências são mais suscetíveis aos apelos e às pressões de diferentes partes interessadas relativamente às questões controversas.

São ilustrativas dessa problemática as disputas em torno do “princípio de precaução”, que destaca a possibilidade de ocorrência do risco de um evento produzir dano ambiental, mesmo se a evidência não é definitiva, quando não se pode esperar por solução científica futura. O princípio da precaução tornou-se base para a formulação de políticas públicas, na Europa principalmente (Burgess, 2003). Para Alex Milne (1993), o princípio da precaução, a despeito da pretensão de cientificidade que sustenta o argumento, nada tem de científico, senão que é o imperativo moral verde que influencia a política e a administração dos Estados. Um veredito inicial baseado em fraca evidência impõe-se. Isto é controverso na medida em que os conhecimentos científicos sempre são limitados e demandam outras pesquisas e desdobramentos, fazendo que as lacunas (a dúvida racional razoável) pareçam indicações de risco que invocam o imperativo de nada fazer.

Evidências científicas não geram instantaneamente políticas públicas ótimas porque é difícil (do ponto de vista de causa e efeito) estabelecer as responsabilidades por exter-

8. O Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) é exemplar no modelo de Peter Haas, sublinhando-se que as comunidades epistêmicas são representativas de todos os pesquisadores e de todos os argumentos pertinentes sobre um objeto. O próprio IPCC é visto como uma comunidade epistêmica que produz um consenso predominantemente a partir dos modelos meteorológicos. O alcance do IPCC hoje é global, servindo de agenda científica legítima para a maior parte do sistema internacional de ciência e tecnologia (Neves & Costa Lima, 2012).

nalidades geradas por atividades poluentes danosas ao meio ambiente. Igualmente, o intervalo de realidade é enorme para se dimensionar com precisão a incidência, a distribuição e os efeitos das ações humanas sobre o meio ambiente. As incertezas cercam até o cálculo sobre as consequências das ações presentes sobre o futuro. O mais provável de acontecer, em face da escassez de julgamentos científicos completos, é que algum evento elevado ao *status* de problema ambiental gere os embates redutores sobre os pontos de vista conflitantes. Partes interessadas podem apelar ao público diante da condição da ciência em oferecer somente estimativas de probabilidades muito variáveis, sob a retórica da evidente “situação alarmante e ameaçadora”.

Critérios diferentes são aplicados segundo o contexto no qual a evidência científica é avaliada. No âmbito da ciência, é razoável a convivência com a ambiguidade relativamente a resultados e a novas necessidades de pesquisas para diminuir ou ampliar tais ambiguidades. No contexto de um tribunal de justiça ou mesmo de agências reguladoras, no entanto, os enunciados inconclusivos da ciência podem, nas disputas de cunho moral típicas das que ocorrem no campo legal, ser subvalorizadas.

Arenas epistêmicas e problemas ambientais II

Outra vez, a produção de ciência e tecnologia relacionada às questões ambientais, em geral, e ao tema das mudanças climáticas, em particular, precisa ser entendida dentro de certo contexto e de suas dinâmicas de conflitos intrínsecos a estes círculos epistêmicos. As problemáticas ambientais impactam sobre as comunidades científicas, produzindo tensões que revelam particularidades sobre como o instituto da ciência é concebido e de como passa a ser um instrumento operacionalizado em contextos não científicos. A própria condição intrínseca da ciência como capaz de explicar a realidade e as características que marcam sua contingência é ora positivada (no ambiente acadêmico estrito), ora é desvalorizada (fora do ambiente acadêmico), quando se trata de polêmicas que ultrapassam o campo interno do debate entre cientistas.

O pressuposto dos estudos sociais de ciência e tecnologia – de um contexto dos produtores de conhecimento científico imbricado com as expectativas de como o mundo se comporta (Bloor, 2009; Collins, 2010) – é ainda mais evidenciado quando são consideradas as dinâmicas tensas que marcam o debate socioambiental, com a nuance das polarizações e radicalizações argumentativas. A pressão pública de grupos interessados sobre o que é dito pelos *experts* sobre a ordem do mundo natural permite que os enunciados científicos transitem entre o descrédito e a aceitação acrítica. Não que os cientistas norteiem suas práticas preocupados com a opinião pública, mas os sinais de excelência acadêmica são postos à prova em uma luta de armas não determinadas estritamente pela lógica da prática científica. Todo o prestígio e a legitimidade auferidos no círculo das arenas científicas podem não se

converter em autoridade e credibilidade na esfera pública ambiental e em algumas arenas em particular, como a da Justiça.

As discussões diversas sobre mudanças climáticas, por exemplo, são difusas e perpassam as comunidades acadêmicas, as esferas políticas e os segmentos econômicos. Argumentos de todas essas esferas compõem um emaranhado de perspectivas que conformam diagnósticos e regram procedimentos relativamente aos problemas ambientais e convergem para um campo de poder de grandes repercussões.

A ciência é, assim, parte importante na articulação da esfera econômica e política. Contudo, a relação entre a ciência e os problemas ambientais são em si mesmos controversos e marcados por muitas nuances, a começar por questões epistemológicas que assinalam certo distanciamento entre o observador científico e o mundo natural, operando em bases de uma separação entre o mundo natural e a sociedade. De alguma forma, esta seria uma chave explicativa para a compreensão da atitude predominantemente instrumental da humanidade em face da natureza, a despeito dos novos caminhos da crítica a este estatuto epistemológico a postular a superação deste duplo sujeito-objeto clássico (Latour, 2004).

Steven Yarley (2002), no entanto, destaca o pragmatismo tímido dessas considerações de cunho epistemológico. Afinal, a ciência e a tecnologia são também projetos práticos, cujos interesses subjacentes justificam o investimento público pelos supostos benefícios sociais e econômicos derivados.

O contrato social que subjaz ao grosso do financiamento científico atual está relacionado com a exploração do mundo natural e não com sua compreensão em si mesma. Certas práticas centrais ao exercício da investigação científica e tecnológica parecem antitéticas ao bem-estar do mundo natural (Yarley, 2002: 235)⁹.

Neste ensaio, insiste-se que uma questão é sustentar, de um ponto de vista epistemológico, a ocorrência de uma suposta separação sociedade/natureza por meio de uma visão instrumental da natureza; outra é provar que uma consequência direta desse olhar instrumental é a conexão única com o benefício econômico estrito, uma vez que mesmo o benefício econômico obtido é impregnado de uma compreensão da natureza por si mesma de alcance e pretensões rigorosamente analíticas. Ainda que estes níveis – epistemológico e pragmático – estejam interligados, não é incongruente supor que possam ser vistos analiticamente como partes separadas, ao tempo em que podem ser caminhos cognitivos paralelos, complementares.

Outro aspecto relevante é a confluência do campo científico (onde estão os cientistas em seus respectivos grupos de referência) com o campo político, no tocante

9. Alguns dos melhores exemplos citados pelo autor são a experimentação animal, a emissão deliberada de contaminantes, diversos ensaios nucleares e a liberação experimental de organismos geneticamente modificados.

às questões ambientais. No contexto do Reino Unido, Yarley reconstitui um quadro em que as tensões afloraram pela falta de evidência científica que acabou por legitimar a continuação das atividades poluidoras, que essencialmente marcaram os contornos das discussões sobre mudança climática. Um caso exemplar para o Reino Unido (e que atraiu a atenção do mundo inteiro) foi a enfermidade designada midiaticamente como o mal da vaca louca. De um lado, grupos de pressão ambientalistas cobraram medidas mais duras, mas as autoridades governamentais seguiram com ações reguladoras mais moderadas. Às afirmações contundentes dos ambientalistas se seguiram as contra-argumentações governamentais e da indústria sobre a ausência de evidências científicas provadas. O mundo da política exigia um grau de certeza e determinação dos eventos que é estranho à própria natureza da ciência. O dado complicador é que, do ponto de vista ambientalista, vigorava uma espécie de certeza líquida e certa que tampouco é própria da ciência. Contudo, é em nome da ciência que as partes se agrupam para uma disputa na arena pública segundo seus valores e interesses. É nessa areia movediça que tomam forma as políticas e ações regulatórias relativamente à gestão ambiental, tendo como pano de fundo um sem número de conhecimentos científicos. Os elementos de “certeza” e de “incerteza” de um discurso (dos ambientalistas) e de outro (governo e indústria) parecem mais peças de convencimento do que expressão do que seja a “realidade”.

Yarley chama a atenção para o lugar privilegiado de diluição de polêmicas ambientais nos Estados Unidos, notadamente os tribunais: às ações duras dos organismos reguladores norte-americanos se seguiram os movimentos de contestação que combinavam um misto de afirmações científicas incertas e prejuízos econômicos palpáveis. As décadas de 1980 e 1990 serviram como pano de fundo de um debate que mobilizava grupos de ecologistas e agências reguladoras, de um lado, e, de outro, setores governamentais e empresariais. Em comum, tais grupos repassavam argumentos científicos que destacavam as afirmações dos “outros” como duvidosas em uma dinâmica de argumentação e contra-argumentação especializadas. A indústria tinha muitos recursos para impugnar as regulações ambientais que, por sua vez, revelavam aspectos do fazer científico que – filtrados pelo senso de urgência que os problemas ambientais denotam e pelas motivações comerciais e políticas implicadas – expunham a(s) ciência(s) ao descrédito.

Fora dos tribunais – deve-se ressaltar –, no âmbito da ciência “pura”, a controvérsia em relação aos resultados é coisa corriqueira entre os cientistas. Contudo, na esfera dos tribunais, os recursos da ciência não impediram que as agências sofressem com problemas de credibilidade pública, provocando o entendimento de que se intrometiam em setores que não lhe diziam respeito, como o de assuntos políticos. Medidas administrativas foram tomadas para separar estes níveis de realidade. Entretanto, Jasanoff (1990) argumenta sobre a impossibilidade dessa dissociação.

Disputas foram travadas sobre as evidências de toxicidade para os seres humanos de determinadas substâncias cujos estudos se basearam na biologia dos ratos. Ainda que seja uma metodologia aceita, este procedimento não permite fazer ilações com casos concretos. A indústria esmerou-se em acolher ou negar a validade desses ensaios, dependendo de seus interesses e das oportunidades em jogo. Por isso, a autora assevera que as impugnações legais alternam a validade ou não do conhecimento em relação a dado contexto de contenda, da aceitação ou não da ciência e da discussão pormenorizada acerca dos resultados dos ensaios e da teoria do câncer aventada.

Algo que está bem introjetado na cultura científica, desde a formação de jovens cientistas, é o do caráter provisório e o da limitação do conhecimento, sempre tomado como circunstancial e potencialmente inclinado para ser superado. A controvérsia é um dado constitutivo da própria ciência e até mesmo a condição para fomentar as discussões e os debates. Curiosamente, o dado polêmico e mesmo o erro nunca retirou o ânimo dos pesquisadores sobre a natureza e finalidade de suas pesquisas científicas. No entanto, circunscrito ao ambiente “impuro” da política e da economia, a controvérsia ganha outro *status* e uma instrumentalidade distinta.

As lacunas de conhecimento e a polêmica intrínseca ao campo científico geram solavancos e tensões sobre que decisões tomar em um contexto de pressão reativo pelos interesses externos ao campo científico. Retorna-se à primeira indagação: e quando mesmo essa lógica (instrumental) não predominou senão no universo mental dos puristas? Uma vez mais vale assinalar que isto nada tem a ver com a capacidade ou incapacidade de se produzir juízos analíticos, mas do sempre complexo tema do lugar que os sistemas de conhecimento ocupam no universo da cultura.

Outro ator coletivo importante no cenário ambiental é personificado pelas organizações que representam os movimentos verdes. Yarley cita basicamente entidades inglesas (Wildlife Trusts; Royal Society for Nature Conservation; Greenpeace) e a preocupação crescente dessas instituições em ganhar credibilidade científica através da competência técnica para auferir legitimidade acadêmica. Não querem mais ser confundidas como entidades extracientíficas e deslocadas em razão da busca por publicidade nos espaços em que sempre atuaram. Identificaram logo o ganho em participar do desenho de políticas pelas recomendações cientificamente mais robustas. Da mesma forma que Yarley, Hess (2007) aponta para um maior engajamento científico dos movimentos sociais, influenciando as agendas tecnocientíficas. Deve-se, segundo Hess (2007) dar mais atenção a três tipos de transformações históricas.

Em primeiro lugar, as agendas de investigação de ciência e tecnologia tornaram-se cada vez mais abertas ao escrutínio e à influência

de financiadores industriais, bem como do consumidor final e de grupos sem fins lucrativos. A teoria da mudança científica e tecnológica deve acomodar os papéis da indústria e da sociedade civil e, conseqüentemente, a teoria deve basear-se, mas também ir além, de modelos construtivistas da ciência e da tecnologia que dominaram os estudos de ciência e tecnologia (Hess, 2007: 03).

Agora, estas entidades querem participar efetivamente de diálogos técnicos e almejam o reconhecimento de serem tratadas como “pares” quanto às discussões sobre assuntos pertinentes. Nesse sentido, têm a preocupação de que seus informes e publicações sejam revisadas por “colegas” tecnicamente qualificados e de fora da organização. E mais, estruturas de pesquisa também foram criadas, o que indica que tais grupos, zelosos de sua reputação, estão mais defensivos e cautelosos em assuntos técnicos controversos. Deste modo, no centro das demandas democráticas contemporâneas, insere-se a dinâmica sociotécnica que inclui a dimensão da autoridade cognitiva e técnica dos atores interessados. Tal dinâmica política estruturada por expertises diferentes e instituições concorrentes é hoje conhecida como democracia técnica, conceito que tenta dar conta das limitações que instituições mais convencionais de resolução de problemas técnicos hoje encontram na esfera pública. Michel Callon e seus colaboradores afirmam que é urgente que tais instituições

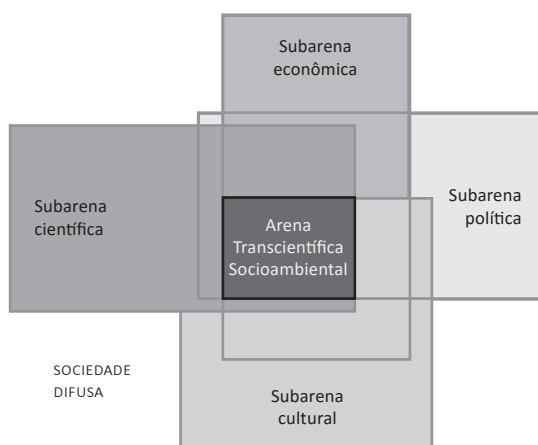
devam ser enriquecidas, ampliadas, estendidas e melhoradas [...] a fim de tornar as nossas democracias mais capazes de absorver os debates e as controvérsias suscitadas pela ciência e tecnologia (Callon *et alii*, 2009: 9).

Os próprios ecologistas estão produzindo peças cuja força retórica em parte tem a ver com discursos que aspiram à validade científica, aproveitando-se de uma vantagem corrente do apelo instantâneo que discursos dessa ordem parecem conter. Assim, George Wenzel (1991) cita a defesa dos ecologistas relativamente à caça de focas na América do Norte como prejudicial às populações. Entretanto, estudos provaram o contrário quanto à caça seletiva. Nesse caso, os ecologistas nunca pretenderam sair fora do universo discursivo científico, embora estivessem fora do universo científico estrito.

Arena Transcientífica Ambiental (ATS)

Posta a problemática concernente ao debate teórico entre os espaços ambientais e científicos, parte-se agora para a caracterização da Arena Transcientífica Ambiental (ATS). A constituição da ATS denota uma compreensão da lógica da ação social relativamente às instituições imersas em fenômenos socioambientais de poder, conflito e cooperação. A explicação do ATS é contextual, cuida de esclarecimentos de questões críticas que se conectam a generalizações abstratas do modelo. A inten-

FIGURA 1
ARENA TRANSCIENTÍFICA SOCIOAMBIENTAL



cionalidade dos atores é parte da composição do processo de reprodução social e transformação social, dinâmicas presentes na ATS. O entendimento sobre o agir do indivíduo circunscrito a uma subarena (cultural, científica, econômica, política) firma-se na descrição das práticas sociais cotidianas indicativas das capacidades reflexivas do ator individual ou coletivo que precisa asseverar ou negar a lógica de reprodução das práticas sociais estabilizadas.

O indivíduo na subarena apresenta certo grau de descentramento quanto aos processos internos relativamente estruturados. Em um intervalo de tempo, o que o indivíduo ou a instituição pensa e significa sobre o contexto mais amplo de seu lugar no conjunto dos fatos e valores socioambientais, embebido de uma visão do futuro, constitui o próprio cenário sociológico mais ampliado da Arena Transcientífica Socioambiental.

O modelo apresentado na Figura 1 não quer expressar uma ordem estruturante fixa. As áreas desenhadas de cada subarena correspondem a faixas de realidade, cujos pontos de interseção são móveis. Em um dado momento, por conta de uma questão pública de maior interesse, pode ocorrer de os substratos de cultura (subarena cultural) serem predominantemente determinantes na conformação das dinâmicas socioambientais, sobrepondo-se aos interesses econômicos ou governamentais.

Os indivíduos ou suas instituições situadas nas subarenas estão imersos em rotinas e interações próximas, circunstanciadas, ao tempo em que se inscrevem simultaneamente em processos de formação e mudança em escala maior e de alcance para a ATS. As vivências cotidianas dos atores em subarenas guardam margens de

autonomia relativamente às dinâmicas postas na ATS e à sociedade no sentido mais difuso, com direta extensão a um campo mundial de fenômenos e de disputas político-econômicas. Contudo, mesmo os fenômenos de abrangência mundial são vivenciados pelos atores socioambientais situados em subarenas na perspectiva de sua experiência, de seu tempo e das matrizes culturais interpretativas à mão.

Torna-se imperativo para as ciências sociais demonstrar as interligações entre os discursos e as práticas de indivíduos e/ou instituições situadas em subarenas e as ordens simbólicas e/ou de significados de estatutos maiores que regem a vida na subarena. Deste nível alcança-se o plano sutil da ATS que engendra certa ordem de dinâmicas e de valores em consolidação e em disputas por adesão pela força incontornável que os motivos socioambientais trazem: o futuro da vida posto nas narrativas dramáticas do presente.

Mas, tanto na esfera da subarena como no plano maior da ATS vigoram regras mínimas geradoras de certa estabilidade das práticas sociais cotidianas. Inseparavelmente dos valores e das regras que subjazem às práticas sociais nas subarenas, exige-se o mapeamento da distribuição dos recursos à mão pelos atores (individuais e/ou coletivos) da cena: dinheiro, poder, força retórico-simbólica. Um dos quesitos à consecução de uma pesquisa efetiva é perscrutar o quanto as práticas circunscritas às subarenas concorrem para dinâmicas maiores e de reprodução da ATS e como contribuem para a criação de pontos de intersecção dessas subarenas, com o peso diferenciado dos atores em disputa em uma lógica discursiva, de práticas e estratégias.

Cada subarena (científica, cultural, econômica e política) reporta-se a uma dinâmica socioambiental estruturada dentro de certos limites espaciais e simbólicos. Nas interações entre as subarenas, indivíduos apresentam uma definição da situação com base nas informações e no histórico a respeito, além do que sobrevier dos processos sincrônicos de informação e disputa no espaço socioambiental.

Em todas as subarenas, um substrato de crenças e emoções reais são agregadas também ao plano das racionalizações e estratégias dos indivíduos ou instituições. Desde o momento em que a informação é absorvida, tratada e transformada em discurso sobre uma questão pública, mesmo o argumento estritamente científico é embalado sob uma lógica do convencimento que reivindica uma expressividade significativa e direta expressa em uma intensidade e em gradações simbólicas com intenção de provocar aderência de outros indivíduos/instituições. A confiança é um requisito dessa dinâmica simbólica que afeta todos os presentes no espaço socioambiental. Uma vez mais, as discrepâncias entre o falar e o agir prático permitem conotar os sentidos e as racionalizações em sua complexidade: incoerências,

vacilações, mudanças de opinião e/ou avaliação. Em interação, em cada subarena, os participantes constroem e projetam suas visões à procura de um consenso. No entanto, o histórico de funcionamento da ATS aponta para níveis de concordância apenas provisórios, uma vez que todos os atores retêm valores e projetos de presente e de futuro que tornam a regulamentação oficial e geral (uma lei ambiental, por exemplo) controversa quanto ao entendimento e quanto à sua disposição política e econômica.

A sociologia da ATS – que centra sua atenção na sequência dos processos e mecanismos estruturantes das disputas socioambientais em suas nuances econômicas, políticas, culturais e ecológicas – mapeia as dinâmicas de diferenciação dos grupos sociais socioambientais atuantes nas subarenas e na ATS. Esta sociologia reelabora a lógica diferenciadora dos grupos sustentados em práticas socioambientais relacionais que afetam o equilíbrio de poder no interior da ATS. Todo um substrato simbólico é de interesse porque reconstrói os sistemas de conhecimentos e, por sua vez, o mundo dos objetos que tem de ser classificado segundo a arbitrariedade das formas sociais. Em algum momento desse processo, são determinados níveis mínimos de consenso sobre a objetividade do mundo.

O pressuposto na sociologia aplicada à ATS é que uma ordem simbólica constitui todas as subarenas, forjando tanto os sistemas de conhecimento como as bases de comunicação, de modo a engendrar realidades estabelecidas sobre o sentido, as causas e os efeitos, as razões últimas e a coerência que sedimenta a reprodução da ordem socioambiental, com suas funcionalidades políticas e interesses divergentes/convergentes. As relações de força sustentam-se sobre os recursos materiais e simbólicos acumulados pelos grupos em disputa nas estratégias discursivas de legitimação de modos de percepção dos problemas públicos socioambientais. A diferenciação social nas subarenas e na ATS supõe a vigência de relações de forças entre os disputantes pelo poder a partir das posições sociais que ocupam. Nas subarenas, as instituições apresentam propriedades que marcam características diferenciadoras na forma de relações objetivas que exprimem a realidade socioambiental.

O ponto de partida do ensaio foi pensar os usos sociais da ciência e da tecnologia como recurso que se inscreve em processos e elementos interdependentes de funcionalidades econômica, cultural, política, de maneira que, pela influência e pelos efeitos de uma questão geradora de controvérsia e múltiplos interesses, forma-se abstratamente o que se designa de Arena Transcientífica Socioambiental (ATS). Concretamente, a ATS é um ponto de intersecção da realidade que na prática pode se erguer, seja no mundo estritamente científico ou político ou institucional, como tribunal. De todo modo, os elementos que se constituem em seus substratos (eco-

nômico, cultural, político e científico) em um dado momento ganham uma conformação com um ou dois ou três elementos, assumindo maior peso na determinação do consenso provisório ou na diferenciação e hierarquização dos atores na ATS. É necessário que ocorra a reunião de todos os elementos (subarenas), gerando os pontos de convergência capazes de produzir o espaço de intersecção da realidade que caracteriza uma ATS, como é o caso de uma disputa em um tribunal. A ATS ganha inteligibilidade analítica somente quando aplicada ao elenco de fenômenos que tratam das representações das ciências e suas imersões nos universos difusos da sociedade e suas conexões com o meio ambiente, expressando a realidade socioambiental.

A relação entre as subarenas guarda certos traços constitutivos: o mundo da ciência afeta a construção de quadros mentais sobre a realidade socioambiental por indivíduos e instituições, mas somente a pesquisa empírica pode capturar os processos dinâmicos de retroalimentação, como quando conteúdos e objetos da cultura afetam o mundo da ciência. As relações concretas de diferenciação social demonstram tanto a natureza e o alcance dos discursos socioambientais discrepantes como a própria realidade concreta e histórica de populações mais sujeitas a dados riscos ambientais relativamente a outras. A variável econômica também pode, em dado momento, assumir a primazia da força de determinação na ATS como pode compor com outra subarena um duplo poderoso de influência.

Comentários finais

Nos primeiros tópicos do ensaio, desenhou-se os contornos das injunções entre o campo científico e político com certa ênfase. Contudo, a ATS sublinha que este duplo campo (científico/político) é sustentado pela composição com outras variáveis relevantes, como a cultura e o mercado. Muito foi dito acerca da esfera pública e da discussão ambiental, o modelo da ATS propõe um incremento ao conceito de esfera pública porque reconhece as particularidades dos processos socioambientais, agregando elementos capazes de gerar sínteses explicativas pertinentes. As contribuições das correntes construcionistas sobre os problemas e as discussões públicas sobre o meio ambiente não se perdem, mas são articuladas com decursos institucionais sedimentados, a exemplo do universo das leis e das regulamentações que subjazem a determinadas disputas públicas, como as mudanças climáticas.

A temática da mudança climática amplifica a percepção de que as causas dos problemas ambientais são intrinsecamente globais, pelo alcance global das atividades humanas e, por conseguinte, da implicação de que as melhores soluções a serem encaminhadas devam ter um alcance global. Assim, a ciência tornou-se a linguagem comum para a descrição de questões globais por seu próprio caráter pretensamen-

te universal. Uma consequência epistemológica dessa postura é que filtros culturais não podem alcançar essa realidade e linguagem transcendentais. Mas, esta compreensão do conjunto não apazigua os ânimos porque certas categorias explicativas são criticadas exatamente por expressarem uma posição dominante de alguém, de um lugar, de uma cultura, que postula a si mesmo como universalista e representante de todos. Yarley (1996) argumenta operar os mesmos problemas de ingerência de valores e ações políticas pondo em dúvida e questionando a credibilidade de afirmações feitas, por exemplo, por cientistas do hemisfério norte. Da mesma maneira, os grupos ambientalistas de pressão também não estão livres dessas questões: na construção e propagação dos problemas ambientais são duramente criticados por ignorarem a legitimidade local de percepção e tratamento das questões, tornando obrigatório para o mundo inteiro compartilhar as reivindicações típicas dos países do hemisfério norte e, porque não dizer, de sua particularidade cultural, de gênero, de raça e de classe.

Invariavelmente retorna-se ao ponto de partida sobre os fundamentos de um conhecimento científico sobre o meio ambiente e suas derivações em categorias como risco, incerteza, dano. Irwin (2002) sugere que os temas de conhecimento ambiental são inseparáveis da relação entre “natureza” e “sociedade”, que o meio ambiente está conectado como parte da ação e da vida cotidiana. Trata-se, então, de compreender as questões produzidas pelos conhecimentos ambientais como socialmente constituídas. Com este enquadramento, o autor indaga sobre a sensação de “estar em risco” e sua relação com as ameaças ambientais. Mais que admitir a destruição do meio ambiente apresentada como realidade externa que é problematizada segundo ênfases variadas, às vezes quase como reificação, é crucial explorar como as noções de “risco” entram em relação com a construção social dos problemas ambientais.

Abstract: The essay discusses the linkage between environmental sociology and social studies in science, technology and society in relation to injunctions between the scientific field and the social-political field, with regard to public struggle on the social construction of environmental problems. The essay is the result of theoretical research of authors conventionally divided into subfields of environmental sociology (Beck, Hannigan, Yarley) and sociology and studies of science and technology (Jasanoff, Knorr-Cetina, Collins), in an effort to synthesis of a new problematic which satisfies epistemological and political and cultural aspects related to structuring mechanisms both the scientific field as the political-cultural field, understood more as interrelated in order to conform what is provisionally called epistemic-political arena.

Keywords: environmental problems, environmental sociology, social studies in science and technology, epistemic-political arena.

Referências

- ARONSON, Naomi. Science as a claims-making activity: Implications for social problems research. In: SCHNEIDER, J.; KITSUE, J. I. (Orgs.). *Studies in the sociology of social problems*. Norwood (NJ): Ablex, 1984.
- BECK, Ulrich. *Risk society*. London: Sage Publications, 1992.
- BLOOR, David. *Conhecimento e imaginário social*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- BRULLE, Robert J. *Agency, democracy and nature: the U. S. environmental movement from a critical theory perspective*. Cambridge (MA): MIT Press, 2000.
- BURGESS, Adam. The precautionary principle in the 20th century: late lessons from early warnings. *Health, Risk & Society*, v. 5, n. 1, p. 105-107, 2003.
- BUTTEL, F. H. Environmental sociology and the exploration of environmental reform. *Organization and Environment*, v. 16, n. 3, p. 306-344, 2003.
- CAVALCANTI, Clovis. Sustentabilidade: mantra ou escolha moral? Uma abordagem ecológico-econômica. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 74, p. 35-50, 2012.
- CALLON, Michel; LASCOURMES, Pierre; BARTHE, Yannick. *Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy*. Cambridge (MA): The MIT Press, 2009.
- CATTON, William R.; DUNLAP, Riley E. Environmental sociology: a new paradigm. *The American Sociologist*, v. 13, p. 41-49, 1978.
- COLLINS, Harry. *Changing order: replication and induction in scientific practice*. London: Sage, 1985.
- COLLINS, Harry; EVANS, Robert. *Repensando a expertise*. Belo Horizonte: Fabrefactum, 2010.
- DEFOR, G.; KEIL, R. *Nature and the city: making environmental policy in Toronto and Los Angeles*. Tucson (AZ): The University of Arizona Press, 2004.
- GIDDENS, Anthony. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, Scot (Orgs.). *Modernização reflexiva*. São Paulo: Editora Unesp, 1997.
- GIULIANI, Gian Mario. Sociologia e ecologia: Um diálogo reconstruído. *Dados*, v. 41, n. 1, 1998.
- GUHA, Ramachandra. O biólogo autoritário e a arrogância do anti-humanismo. In: DIEGUES, A. C. (Org.). *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. São Paulo: Hucitec, 2000.

HAAS, Peter M. Obtaining international protection through epistemic consensus. In: ROWLANDS, I. H.; GREENE, M. (Orgs.). *Global environmental change and international relations*. Basingstoke (UK): Macmillan, 1992.

HAJER, Maarten A. *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford (UK): Clarendon Press, 1995.

HANNIGAN, John. *Sociologia ambiental*. Petrópolis: Vozes, 2009.

HERNDL, Carl G.; BROWN, Stuart C. *Green culture: environmental rhetoric in contemporary America*. Madison (WI): University of Wisconsin Press, 1996.

HESS, David. *Alternative pathways in science and industry: activism, innovation and the environment in an Era of Globalization*. Cambridge (MA): The MIT Press, 2007.

———. Technology and product-oriented movements: approximating social movement studies and science and technology studies. *Science, Technology, & Human Values*, v. 30, n. 4, p. 515-535, 2005.

IRWIN, Alan. Riesgo, medio ambiente y conocimientos medioambientales. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (Orgs.). *Sociologia del meio ambiente. Una perspectiva internacional*. Madrid: Mcgraw-Hill; Interamericana de Espanã, 2002.

JASANOFF, Sheila. *Science at the bar: law, science, and technology in America*. Cambridge (MA); London (UK): Harvard University Press, 1997.

———. *The fifth branch: science adviser as policymakers*. Harvard (MA): Harvard University Press, 1990.

KNORR-CETINA, Karin. *La fabricación del conocimiento: un ensayo sobre el carácter constructivista y contextual de la ciência*. Bernal (Arg): Universidade Nacional de Quilmes, 2005.

LATOUR, Bruno. *Políticas da natureza*. Bauru (SP): Edusc, 2004.

MILNE, Alex. The perils of green pessimism. *New Scientist*, v. 138, n. 1877, p. 34-37, 1993.

NEVES, Fabrício M. *Bíos e techné: estudo sobre a construção do sistema de biotecnologia periférico*. Brasília: EdUnB, 2015.

———. *Bíos e techné: estudo sobre a construção do sistema de biotecnologia periférico*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

NEVES, Fabricio M.; COSTA LIMA, José V. B. *As mudanças climáticas e a transforma-*

ção das agendas de pesquisa. *Liinc em Revista*, v. 8, p. 248-262, 2012.

REDCLIFT, Michael R.; WOODGATE, Graham (Orgs.). *Sociologia del meio ambiente. Una perspectiva internacional*. Madrid: Mcgraw-Hill; Interamericana de Espanã, 2002.

PEARCE, Fred. *Green warriors: the people and politics behind the environmental revolution*. London: The Bodley Head, 1991.

PREMEBIDA, Adriano; NEVES, Fabrício M.; ALMEIDA, Jalcione. Estudos sociais em ciência e tecnologia e suas distintas abordagens. *Sociologias* (UFRGS. Impresso), v. 13, p. 22-42, 2011.

SACHS, Ignacy. De volta à mão invisível: os desafios da Segunda Cúpula da Terra no Rio de Janeiro. *Estudos Avançados*, v. 26, n. 74, p. 7-20, 2012.

SMITH, M. To speak of trees: social construtivism, environmental values, and the future of deep ecology. *Environmental Ethics*, v. 21, n. 4, p. 359-376, 1999.

SPAARGAREN, Gert; MOL, Arthur P. J. Sociology, environment and modernity: ecological modernization as theory of social change. *Society & Natural Resources*, v. 5, n. 4, p. 323-344, 1992.

YARLEY, Steven. Ciencia y medio ambiente. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (Orgs.). *Sociologia del meio ambiente. una perspectiva internacional*. Madrid: Mcgraw-Hill; Interamericana de Espanã, 2002.

———. *Sociology, environmentalism, globalization*. Londres: Sage, 1996.

———. *The green case: a sociology of environmental issues*. London: Routledge, 1992.

WENZEL, George. *Animal rights, human rights: ecology, economy and ideology in the canadian arctic*. Toronto: University of Toronto Press, 1991.

Resenhas

Justiça, política penal e tolerância zero

Recebido: 04.11.14

Aprovado: 07.06.16

ENGUÉLÉGUÉLÉ, Stéphane. *Justice, politique pénale et tolérance zero*. Paris: L'Harmattan, 2010.

Francisco Thiago Rocha Vasconcelos*

O livro de Stéphane Enguéléguélé¹ aborda as mudanças nas políticas penais e as iniciativas de reforma do Judiciário a partir do final dos anos 1990, na França, e interessa ao leitor brasileiro por dois motivos principais: (1) pela abordagem original das relações entre direito e política, que interligam um vasto repertório de disciplinas interessadas, de um lado, na judicialização do sistema político e dos conflitos sociais, e, de outro, nos novos discursos e práticas na segurança pública e justiça criminal; (2) por iluminar processos que afetam o cenário europeu e que possibilitam antecipar ou situar, por contraste ou aproximação, o caso brasileiro frente a processos transnacionais de circulação de ideias e redes de ativismo relacionados à origem de novas disciplinas e institucionalidades políticas.

Em continuidade com a reflexão iniciada em obra de mais amplo escopo (Enguéléguélé, 1998), o autor analisa a emergência de um paradigma penal concorrente ao que teria predominado entre 1945 e 1995. Neste período, ter-se-ia estabelecido um equilíbrio entre correntes de ideias penais e criminológicas cujo princípio reside na humanização da pena e na reabilitação do criminoso. Porém, nas últimas décadas haveria uma reorientação das prioridades das políticas penais, menos ditadas pela preocupação com a ressocialização de delinquentes e cada vez mais orientada por uma “retórica securitária”. É justamente este novo ambiente intelectual que o autor se propõe a reconstruir. Para tanto, propõe conciliar duas ênfases geralmente contempladas de modo separado na história das ideias e na sociologia das políticas públicas.

Assim, na primeira parte do livro, utilizando como fontes revistas jurídicas e sindicais, manuais de direito penal e textos e decisões legislativas das últimas décadas, o autor opta por historiar as principais evoluções do campo intelectual penal na Europa por intermédio das divisões entre as correntes da “nova defesa social” e do “direito penal neoclássico”.

A primeira expressão designa o consenso hegemônico desenvolvido ao longo de uma série de congressos penitenciários, criminológicos e de direito penal, ao menos

* Doutor em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio-sanduíche no Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (Cesdip), na França. Bacharel em ciências sociais e mestre em sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). <ft_rocha@yahoo.com.br>.

1 Cientista político e membro do Ministério Público francês.

2. O Conseil de l'Europe, criado em 1949, é a principal organização de defesa de direitos humanos da Europa, reunindo atualmente 47 Estados-membros.

desde 1947, em torno da crítica do sistema social como condição da compreensão do fato delituoso e da humanização da pena como princípio de transformação dos sistemas penitenciários através da criação de sistemas de avaliação e tratamento que considerem a personalidade do delinquente. Essa corrente de pensamento, promovida por associações e agências relacionadas à Organização das Nações Unidas (ONU), como o Conseil de l'Europe², visou superar o radicalismo repressivo e punitivo de medidas de defesa social pautadas em propostas de compromissos entre o direito penal clássico retributivo e o determinismo das escolas criminológicas vigentes no pré-Guerra. O qualificativo “novo”, neste sentido, diz respeito à criação de um espaço intermediário entre a criminologia e o direito penal, a política criminal considerada como meio de construir uma aliança com os princípios de direitos humanos difundidos internacionalmente e, posteriormente, com as correntes críticas da criminologia de base etiológica. Fundamentada na finalidade educativa e reformadora da pena, essa proposta erigiu pontes entre diferentes correntes, de cunho mais tradicional – caso da criminologia clínica –, ou mais críticas – como o abolicionismo penal – na reconstrução dos sistemas jurídicos europeus como pretensões a futura ordem jurídica mundial.

Com o “direito penal neoclássico”, por sua vez, o autor visa enquadrar as correntes que enfatizam o livre arbítrio do delinquente e a responsabilidade individual, sem contudo retornar ao “dogmatismo clássico”, que impediria uma individualização da pena de acordo com a personalidade do delinquente, pois, ao contrário da “nova defesa social”, não se trata de uma preocupação com a reinserção social do delinquente. O direito penal neoclássico apropriar-se-ia da crítica à prisão como estratégia de ressocialização para, em nome de uma repressão útil e justa em face de uma delinquência considerada cada vez mais violenta, incentivar o caráter retributivo e infamante da pena como satisfação aos direitos da vítima e como proteção da ordem social, com a retirada de circulação do criminoso pelo maior tempo possível. Entre uma *victimo-criminologie* e uma *criminologie de la sécurité*, trata-se da elaboração de uma nova justificativa para a repressão penal.

Essa corrente teria buscado apoio na ideia de tolerância zero, caracterizada como acentuação da repressão penal acompanhada do recuo de políticas sociais e da aceitação da superlotação carcerária como “mal menor”, tudo em nome da segurança – a “primeira das liberdades”. A preocupação com a compreensão das causas estruturais do crime é suplantada por uma concepção do crime como “risco social normal” e do criminoso como “ser racional”, orientado para a otimização de suas oportunidades e para a maximização de seus interesses. O cálculo probabilístico e estatístico aplicado a populações em situação de risco – grupos identificados por etnia, idade, comportamentos sociais e habitação –, torna-se o fundamento de uma penologia que se orienta para a securitização dos espaços e das relações so-

ciais. Promovida inicialmente por *think tanks* norte-americanos, a tolerância zero ganharia espaço cada vez maior na Europa a partir dos anos 1990³ e é analisada criticamente pelo autor como parte de um *complexe économique-sécuritaire*⁴ que lucraria, direta ou indiretamente, com a existência do crime. Mais recentemente tal complexo incorporaria *collèges* e universidades que reivindicam a criminologia como disciplina e formação profissional na área da justiça e da segurança.

Antes de nos aprofundarmos um pouco mais em sua análise da incorporação deste ideário e de sua aproximação com outras correntes de pensamento no contexto francês, cabe destacar a singularidade de sua abordagem frente às interpretações de cunho político ou epistemológico, presentes na literatura crítica da exportação de uma *solution à l'américaine* para o problema penal (Wacquant, 1999) e das mais recentes controvérsias do campo universitário francês (Mucchielli, 2014). Em nosso entender, ela se expressa, em primeiro lugar, por sua ênfase em não dissociar a discussão conjunta das ideias e das redes de atuação política. É isto que lhe permitirá analisar, a partir “de dentro”, o encadeamento entre decisões políticas acerca da reforma de dispositivos legais do Judiciário, a criação de novas expertises e sua repercussão no âmbito de organizações ou subsistemas da justiça penal, como as polícias ou o sistema penitenciário.

Assim, dando ênfase à “dimensão cognitiva” da ação pública, Enguéluéguélé aponta que a construção de políticas penais passaria, de um lado, pela elaboração de referenciais que dão sentido à ação; de outro, pela formação de redes de decisões e ações concretas. Uma “política penal”, desse modo, não se resumiria nem à “ação pública” (meio de pôr em prática uma determinada política), nem à “política criminal” (conjunto de meios preventivos e repressivos). Embora relacionada a estas duas dimensões, ela seria constituída pelas interações de uma série de atores em um “sistema de decisão penal”. Para caracterizar a interação dos “operadores intelectuais da tecnocracia penal”, Eguéluéguélé se utiliza da noção de “comunidades epistêmicas”, elaborada por Haas (1992) para iluminar as atividades intelectuais e organizacionais de grupos e redes, dotadas de ramificações múltiplas no plano internacional, que disputam a elaboração das matrizes teóricas de “estilos” de política pública. No caso em pauta, tratar-se-ia da adaptação de uma política penal a partir da transformação dos quadros intelectuais de legitimação com a entrada de novas elites no sistema de decisão penal.

As decisões penais dependeriam do jogo da competição política, que conduziria os governantes a se apoiarem, segundo o momento, em uma ou outra comunidade epistêmica, apostando na permanência ou inflexão do referencial penal. Portanto, o seu principal produto – a lei penal – não seria o puro reflexo de demandas sociais, mas responderia a uma construção prévia de uma questão social como “problema

3. Nos Estados Unidos, a partir da obra de James Wilson e George Kelling (1982) e das políticas implementadas em Nova York, a tolerância zero recebeu apoio da Fondation Heritage e do Manhattan Institute; na Inglaterra, através do Adam Smith Institute e do Institute of Economic Affairs; e na França, através do Institut Moutaigne, e posteriormente, do Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, do Centre de Recherches sur les Menaces Criminelles Contemporaines, do Institut de Criminologie de Paris e do Observatoire National de la Délinquance.

4. Complexo composto por companhias privadas de seguro, agências de controle de drogas e sociedades de fabricação de armamentos e equipamentos penitenciários.

penal”. Assim, retornamos à discussão sobre os referenciais: a maneira como são construídos, difundidos e mobilizados tornariam o domínio penal específico em relação a outras políticas públicas. Nesse ponto, Enguéléguélé destaca a distinção entre dois tipos de dinâmica, que preferimos traduzir por circuito, de natureza diferente: o da justiça criminal, na qual a ação pública é sobredeterminada pelos contextos de dramatização e mediação do problema no espaço público, contribuindo para promover o debate e abrir janelas de oportunidades para a ação da parte dos *decision-makers*; e o da *procédure criminelle*, que segue o ritmo de mais longa duração e cuja tecnicidade exige o fechamento do espaço de confrontação.

Esta divisão analítica, embora nem sempre claramente discernível, é ensaiada na segunda parte do livro, quando o autor se volta para a análise das iniciativas de reforma do judiciário francês nos últimos anos. O seu ponto de partida é a politização de juízes em casos de corrupção da classe política, que desencadeia uma série de discussões a partir da metade dos anos 1990 sobre as virtudes mas também os limites do engajamento de juízes, sobre as condições de independência do Judiciário e sobre as garantias de defesa durante o julgamento. Nesse particular, o instituto inquisitorial *de la garde à vue*⁵ é questionado, em prol da adoção de normas que reforcem a lei de presunção da inocência e admitam princípios para a acusação, como presença do advogado de defesa e lógica do contraditório.

5. A *garde à vue* consiste em medida privativa de liberdade de duração estritamente limitada de uma pessoa suspeita de ter cometido um crime, realizada pelas forças de polícia no quadro de uma investigação judicial.

Uma reação especial se destaca, vinda do campo policial. A progressão da delinquência é interpretada por estes como decorrente da baixa do número de *gardes à vue* e detenções provisórias. Em 2001, a morte de policiais em atividade desencadeia uma série de manifestações de protesto por parte de sindicatos da área, oportunidade para atores políticos reclamarem a anulação da lei de presunção da inocência na Assembleia Nacional. Esta vem sofrer uma revisão que joga luz sobre os conflitos entre polícia e órgãos de controle judicial e que se reverte em decisão que reforça a aproximação entre quadros partidários de esquerda e a questão da segurança pública e do combate à impunidade.

Esta aproximação retoma algumas das proposições da Comissão Bonnemaison, de 1982, que reuniu prefeitos interessados na reflexão sobre políticas de prevenção e repressão à delinquência, e teve como marco a tomada de posição do Parti Socialiste de Lionel Jospin, em 1997. A partir deste momento, um consenso maior se formaria em torno da superação de um suposto laxismo das esquerdas, que teriam diluído a questão da segurança pública nas políticas sociais globais para as cidades. No bojo desse processo, ocorrerá a expansão de novos princípios políticas na área, sobretudo através dos Contratos Locais de Segurança (CLS), parcerias entre polícias, judiciário, iniciativa privada, sociedade civil e setores da administração de políticas sociais em torno do combate da pequena e média delinquência e da sensação de insegurança (Neme, 2005).

O controle das *incivilités*⁶ torna-se um dos alvos centrais. Nessa questão, a divisão entre esquerda e direita se reconstitui, de forma mais situada, entre visões que almejam formas alternativas de resolução de conflitos e reforço dos laços sociais para tratar de uma delinquência sem grande potencial ofensivo, e uma abordagem que enxerga nas *incivilités* um primeiro elemento de uma escala de aumento das *violences urbaines*⁷. O combate a estes protestos abre uma janela de oportunidade bem aproveitada por Nicolas Sarkozy, então ministro do Interior, em sua candidatura à Presidência, em 2002. A partir de então, acentua-se o combate mais duro às *incivilités* e às *violences urbaines*, interpretados como combustível para o aumento dos crimes violentos e para a entrada das “ameaças globais” em território francês, como a “economia subterrânea” do tráfico de drogas e armas e as ameaças terroristas.

Enguéléguélé procura antecipar alguns dos riscos do encontro entre o “pacote de ideias” que acompanha as políticas de tolerância zero e uma produção que enfatiza as “ameaças globais”. A suspeição generalizada e o princípio de precaução são destacados em suas consequências para a penalização e criminalização das classes populares, para a reativação de preconceitos raciais e xenofóbicos, com o afrouxamento dos protocolos investigativos, com o aumento das categorias criminais e da severidade das penas, e com a reincidência erigida em princípio de (auto)avaliação institucional.

Nesse sentido, as divisões do campo doutrinal penal francês – entre “nova defesa social” e “direito penal neoclássico” – seria a expressão da concorrência entre coalizões de interesses e ideias pelo controle das “situações de expertise” no jogo da competição política. Em circuitos que colocam em evidência, no plano interno, ora a direção do Ministério da Justiça, ora a do Ministério do Interior, e no plano transnacional, a construção jurídica de controles da criminalidade organizada, acentuam-se as fissuras entre a doutrina universitária, monopolizada por professores de direito penal, e a doutrina tecnocrática, de práticos do sistema penitenciário e sobretudo de especialistas em segurança pública.

Com este diagnóstico, Enguéléguélé antecipa e fornece ferramentas de análise para o contexto atual de controvérsias que tumultuaram o meio acadêmico francês, com as reivindicações de “novos experts” em segurança pela institucionalização da criminologia como área de conhecimento e formação profissional (Mucchielli, 2014).

6. Atos desrespeitosos, insultos, ameaças, rixas, brigas e vandalismos ou pequenos delitos que não chegam a constituir problema policial-criminal e por isso permaneceriam impunes.

7. Atos de protesto e confronto violento contra representantes de instituições públicas, especialmente de jovens das periferias das grandes cidades e descendentes de famílias imigrantes.

Referências

ENGUÉLÉGUÉLÉ, Stéphane. *Les politiques pénales (1958-1995)*. Paris: L'Harmattan, 1998.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35. Source: *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, winter 1992.

MUCCHIELLI, Laurent. *Criminologie et lobby sécuritaire: une controverse française*. Paris: La dispute, 2014.

NEME, Cristina. Violência e segurança: um olhar sobre a França e o Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p.123-137, Curitiba, Nov. 2005.

WACQUANT, Loïc. Penal “common sense” comes to Europe – US exports zero tolerance. *Le Monde Diplomatique*, Abr. 1999.

WILSON J.; KELLING, G. Broken windows. *Atlantic Monthly*, n. 249, Mar. 1982.

O passado, o presente, o futuro e uma nova categoria social: o servidor público aposentado

Recebido: 11.03.15

Aprovado: 03.06.16

CARVALHO, Abdias Vilar de. *Antes do futuro, o destino: trajetórias de vida do servidor público aposentado*. Recife: UFPE, 2014.

Paulo Renan Rodrigues de França*

* Mestre em desenvolvimento sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS-UnB). <p_renan10@hotmail.com>.

A presente obra do sociólogo Abdias Vilar de Carvalho é fruto de sua tese de doutorado, defendida em 2002, na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). O livro trata de fatos recentes da história brasileira, mais especificamente da história do funcionalismo público no período entre 1990 e 2001, tendo como pano de fundo os mandatos presidenciais de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso.

A análise do autor concentra-se nos processos de aposentadoria em massa, que ocorreram no período supracitado, tratando dos motivos que levaram os servidores públicos à aposentadoria, as implicações decorrentes e como os aposentados encararam esta situação em relação às suas famílias, aos seus colegas de trabalho e à sociedade em geral. Na literatura política sobre o Brasil recente, o movimento dos servidores públicos aposentados por causa da disponibilidade não mereceu o mínimo registro; nesta obra ela é fartamente explorada.

O livro conta com nove capítulos, mas pode muito bem ser dividido, ainda que assim não o seja, em quatro partes distintas, porém complementares. A primeira parte serve como introdução para a análise do autor; nela, Abdias traça um panorama da situação em que o país vivia em relação aos governos Collor e FHC. Durante o período de 1991 a 1998, a sociedade brasileira presenciou um intenso processo de aposentadoria de servidores públicos, sem precedentes, (1) por conta de seu alcance numérico; (2) pela forma como os servidores foram conduzidos à aposentadoria; e (3) como essa nova categoria social se inseriu socioculturalmente no país.

Para analisar o processo de aposentadoria em massa dos servidores, Carvalho recorre aos estudos do historiador alemão Reinhart Koselleck, que nos brinda com as categorias analíticas: “espaços de experiência” e “horizontes de expectativas”.

Segundo Koselleck (2006), experiência e expectativa entrelaçam passado e futuro. Encontramos isso nos relatos em Carvalho, pois o autor afirma que é preciso “fazer e refazer”, “compreender e apreender”, “citar e explicar” o passado: “como experiência e não como algo que já morreu” (p. 30), mas como algo que faz toda a diferença no presente de cada sujeito. Logo, expectativa é o projeto idealizado, que foi realizado ou não, que, junto à experiência (as marcas da idade, amadurecimento pessoal e profissional), formam uma base do passado, “testemunho, referência e legitimidade do presente; e projeção do futuro” (p. 30).

O autor recorre à noção de tempo sempre presente, concepção agostiniana, onde lembrança/memória, visão e esperança constituem-se no arco temporal de uma vida. Em Gurvitch, Carvalho lança mão das noções de “tempo histórico” e “tempo sociológico”. Outros autores, além do já citado Koselleck, como Braudel, Hobsbawm e Le Goff, trazem sua contribuição ao entender a história como uma totalidade dos tempos. Mas é com Paul Ricœur que Carvalho mais dialoga teoricamente, ao trazer a ideia de que é “fundamental compreender o tempo presente pela junção das outras temporalidades”, logo a memória e o esquecimento exercem papéis fundamentais para a análise do livro.

Dois acontecimentos são essenciais para o nosso entendimento, a saber, a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que regulamentou os artigos constitucionais referentes aos direitos do funcionalismo público, unificando os variados regimes de contratação, estendendo aos funcionários celetistas os mesmos direitos e vantagens concedidas aos estatutários. E o segundo acontecimento, refere-se às Emendas Constitucionais n.º 19, de 4 de junho de 1998, e n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. Quanto a esta última – que diz respeito à estabilidade –, ela alterava o regime de aposentadoria vigente, especialmente no que concerne à contagem de tempo para a garantia de direitos.

A hipótese que o autor traz para justificar a onda de aposentadorias nos governos Collor e FHC está calcada em dois fatores distintos. No governo Collor, a questão da disponibilidade gerou forte desconfiança por parte dos servidores. Este fator foi fartamente analisado no livro. Por outro lado, o governo FHC, apoiado na proposta de reforma do Estado, juntamente com a reforma da Previdência, o clima de insegurança em relação aos direitos adquiridos impulsionou uma nova leva de aposentadorias.

Em resumo, quando o trabalho foi realizado para a elaboração da tese, a conjuntura do país apresentava o seguinte quadro:

1. havia insegurança pessoal, gerada pelas propostas governamentais de reforma da previdência;

2. um clima desfavorável ao servidor público visto pela opinião pública como alguém privilegiado, com altos salários e pouco trabalho, houve uma espécie de campanha governamental contra a imagem do servidor; e
3. o arrocho salário.

Talvez, o grande mérito do livro é o fato de trazer a visão do servidor público aposentado. O autor afirma que as análises sociológicas que enfocam este período da história nacional estão associadas, em sua maioria, ao papel do Estado e nos custos econômicos da Previdência Social. É neste ponto que a primeira parte do livro serve de ponte para a segunda. Após tratar das razões que levaram mais de 200 mil servidores públicos à aposentadoria, antes mesmo do tempo previsto, o autor passa a apresentar estes servidores. A segunda parte do livro trata do processo de “descon-sagração” do servidor perante a opinião pública.

Esta parte é muito interessante, pois aborda um assunto que muitas vezes é enca-rado com jocosidade. Tornou-se popular vincular a imagem do servidor público a alguém que ganha muito bem, tem vários privilégios, mas que é improdutivo, não faz o seu trabalho como se deve, em resumo: que trabalha pouco. Nas entrevistas realizadas pelo autor, junto aos aposentados do serviço público, constatou-se que isso causa constrangimento aos mesmos, pois ninguém deseja estar associado a esta imagem negativa.

Esta visão foi endossada pelo próprio governo, que em uma campanha para de-mostrar a desnecessidade de várias instituições públicas, com vistas à redução do Estado, passou a uma espécie de caça às bruxas, como relatam algumas entrevistas. Especialmente no governo de Fernando Collor de Melo, isto apareceu de forma intensificada, ainda mais pelo *slogan* de campanha que identificava o então presi-dente como o “caçador de marajás”. Esses marajás seriam os servidores públicos e seus altos salários.

É neste momento que o tema da disponibilidade entra em cena. Esta “caça aos mara-jás” preparou o caminho para a extinção, privatização de empresas públicas, demis-são e disponibilidade dos servidores federais, pois estava comprovada a ineficiência de várias instituições e a necessidade premente de modernização do Estado, en-xugamento da máquina estatal. Dentre outras coisas, isto desencadeou efeitos não contabilizados nas contas públicas, mas na vida e na saúde de muitos servidores.

A incerteza dos funcionários sobre o seu futuro dentro das instituições, acabou por paralisá-los. Alguns adoeceram e tornaram-se aos poucos “improdutivos”, quem sabe dando mais razão para os críticos do serviço público. Outros entraram em de-

pressão, outros morreram de desgosto. Isto está plenamente documentado nas entrevistas realizadas. As falas emocionadas fazem do texto algo muito mais humano, algo que vai além das meras descrições sociológicas. A derradeira hora da demissão foi um fantasma para vários servidores, que se viam como sobre uma corda bamba, a hora da demissão fazia-se sempre presente.

A disponibilidade gerou problemas entre colegas de trabalho, pois quais seriam os critérios que colocariam alguém nas listas de disponibilidade e demissão? Isto não era claro. Alguns relatam que havia colegas que mereciam estar na lista de demissão (seja por incompetência para o trabalho, ou displicência para com as suas funções etc), mas nunca o foram; ao contrário de alguns que notadamente tinham suas habilidades reconhecidas. Conflitos internos cresceram dentro das instituições, gerando um clima quase insuportável para a realização das atividades cotidianas.

A terceira parte traz o porquê do nome do livro (*Antes do futuro, o destino: trajetórias de vida do servidor público aposentado*). O servidor público, como todo trabalhador, esperava cumprir seu tempo de trabalho e aposentar-se de uma forma planejada. Entretanto, com os problemas causados pelo processo de disponibilidade, a insegurança e reforma da Previdência, muitos optaram pela aposentadoria antecipada, com medo de perder benefícios. O autor compara futuro e destino no seguinte aspecto: o futuro é algo planejado, construído no presente, imaginado e desejado, ou seja, sob controle. O destino é algo incerto, que foge às rédeas de nossas experiências e expectativas.

A antecipação da aposentadoria por motivos que fogem às expectativas “normais”, lançou no destino os servidores públicos aposentados, não foi algo devidamente planejado e desejado, pelo contrário, foi feito por necessidade e causou dores físicas e emocionais. A terceira parte do livro é dedicada a esta contradição entre o futuro planejado e a incerteza causada pelo destino. A aposentadoria, que antes era vista como prêmio, tornou-se um tipo de punição, que gerou mudanças abruptas no rumo de vida a seguir por cada aposentado.

A interrupção da vida de trabalho não era pra ser um ato arbitrário, e sim algo desejado. Sobre este aspecto, o autor identifica que a aposentadoria, como reação às ameaças, deve ser examinada como estratégia de sobrevivência, de garantia de benefícios. A confiança entre governo e servidor não teria o mesmo grau e *status*, a partir deste processo iniciado no governo Collor e expandido no governo FHC. Até hoje o episódio interfere nas candidaturas sob a sigla do PSDB.

Há outro aspecto importante nesta obra: a dupla relação entre o, agora, aposentado e o funcionário público (ou ex-funcionário). O recém-aposentado é:

1. ainda funcionário, “sua cultura e estratégia de vida situam-se num universo definido pela posição funcional, onde ele se comporta marcadamente como um ainda funcionário”, o cordão umbilical ainda não foi cortado.

2. é alguém que tem um enfrentamento diário com sua vida “ex-serviço”. “No segundo tipo de relação, aposentado [...] reclama do achatamento salarial, das ameaças aos direitos garantidos, como, por exemplo, o pagamento da contribuição previdenciária e do desligamento do aposentado dos benefícios concedidos ao ativo”. O aposentado é um ser do passado e do presente.

Por fim, chegamos à quarta e última parte do livro. Aqui, o autor inicia os capítulos finais com uma reflexão teórica sobre o que é ser aposentado e o que é aposentadoria, sobre o tempo livre, e sobre esta nova categoria social, que é o aposentado do serviço público, categoria inserida em outra categoria social, os idosos. Na verdade, a relação aposentado/idoso é uma das formas de definir o campo do aposentado. No contexto dos aposentados do serviço público, alvos desta obra, os mesmos rejeitam o rótulo de idoso. Não há esquema para enquadrar o aposentado nesse ou naquele modelo (alguns aposentados mal têm 50 anos).

Nesta última parte vemos como os aposentados, em sua maioria, não se consideram como tais. A noção de aposentadoria reveste-se de vários sentidos, muitas vezes associados à inatividade, enquanto os entrevistados não se viam como pessoas inativas, mas como pessoas que após concluírem um ciclo de suas vidas, estavam iniciando outro, em que poderiam dedicar-se aos projetos inacabados de outrora, mas acima de tudo poderiam dedicar-se mais à família.

— Não faça isso. Começar uma história com “naquele tempo” envelhece a gente. Não faça isso. (“Seu” Afonso para D. Isaura, em *Chuvvas de verão*, filme de Cacá Diegues, que retrata a vida de um recém aposentado e o redescobrimto da vida após os 60).

Podemos identificar, ao longo do texto, os sentidos atribuídos pelos entrevistados, no que tange à aposentadoria, quais sejam:

1. aposentadoria como direito e expectativa;
2. aposentadoria como projeto de sociedade;
3. aposentadoria como processo cheio de conflitos;
4. aposentadoria como ato individual, desejado, perseguido;

5. aposentadoria como projeto não acabado;

6. aposentadoria como “estar parado”.

O trabalho de identificar a análise de cada um desses pontos e a descoberta de tantos outros, deixo aos leitores.

Nos momentos finais do livro, a análise do autor recai sobre o aposentado como um todo, demonstrando a diversidade de manifestações do ser aposentado. A idade não é mais característica fundamental, mas o conjunto de como o sujeito se enxerga e sente. Nesta quarta parte, podemos afirmar que o autor deixa de lado as relações dos aposentados do funcionalismo público com suas respectivas (ex) instituições, e tenta refletir sobre a relação idoso-aposentado, é neste ponto que a narrativa perde um pouco o foco e a força, mas nada que venha a prejudicar o todo. Poderia ser colocado em anexo.

Antes do futuro, o destino é um livro importante para quem quiser compreender um pouco mais sobre um momento de nossa história recente, a saber a onda de aposentadorias que assolou o funcionalismo público, lançando mão de uma análise bastante qualitativa, tomando como base os relatos dos atores que mais foram impactados em todo o processo e como foi sua transição entre o funcionalismo público e a vida pós-trabalho.

Referências

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora PUCRio, 2006.

GURVITCH, Georges. *La vocation actuelle de la sociologie*. Paris: PUF, 1969.

BRAUDEL, Fernand. *Escritos sobre a história*. São Paulo: Perspectiva, 1992.

———. *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1989.

LE GOFF, Jacques. *História e memória*. 3. ed. Campinas: Editora Unicamp, 1994.

HOBSBAWM, Eric. *Sobre história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

———. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RICŒUR, Paul. *Le temps et les philosophies*. Paris: Payot; Unesco, 1976.

———. *A memória, a história, o esquecimento*. Campinas: Editora Unicamp, 2007.

Resumos,
teses e dissertações

A superexploração do trabalho: polêmicas em torno do conceito na obra de Ruy Mauro Marini e a vigência na década de 2000

Fábio Marvulle Bueno

Orientador: Professor Dr. Sadi Dal Rosso

Curso: Doutorado em Sociologia

Data da defesa: 28.03.2016

A presente tese busca discutir o conceito de superexploração do trabalho, originalmente cunhado por Ruy Mauro Marini, em duas vertentes. A primeira é a relação do conceito com a Teoria do Valor Trabalho (TVT), em que argumentamos pela dilapidação do valor da força de trabalho como essência da superexploração e não a elevação quantitativa do grau de exploração ou mesmo a forma de manifestação da não equivalência entre remuneração e valor da força de trabalho. Muitas das críticas ao conceito de superexploração do trabalho provêm de uma leitura da TVT que considera como escopo teórico desta última apenas o âmbito da equivalência quantitativa de valores. Abordamos um conjunto de autores que já utilizaram o conceito, identificando suas correntes e a elaboração de muitas críticas infundadas, apoiadas em concepções equivocadas de superexploração ou na leitura particular da TVT centrada na equivalência de valor. A segunda vertente de discussão é a análise da vigência da superexploração na década 2000, a chamada “Era Lula”, em que a acumulação de capital na primeira década do século XXI trouxe processos contraditórios ao mercado de trabalho brasileiro, com elevação do emprego e aumento da renda do trabalho, ao mesmo tempo em que engendrava novas formas de manifestação da superexploração – elevação do valor da força de trabalho com rebaixamento de remuneração, intensificação dos processos de trabalho e aumento do tempo de trabalho relacionado às novas tecnologias de informação e comunicação – as quais passam predominantemente a atentar contra o valor total da força de trabalho, ao invés do valor diário da mesma. Tal singularidade nas formas de manifestação da superexploração do trabalho permite não só constatar a vigência da superexploração na “Era Lula”, mas também a constituição de uma nova fase histórica da superexploração no desenvolvimento capitalista do Brasil.

Palavras-chave: superexploração do trabalho, Ruy Mauro Marini, Teoria do Valor Trabalho, Brasil.

Ensaio sobre a cegueira: as regras do método jornalístico e a reprodução simbólica da realidade nos enquadramentos das notícias sobre a crise econômica em Portugal

Gilberto Gonçalves Costa

Orientador: Professor Dr. Edson da Silva Farias

Curso: Doutorado em Sociologia

Data da defesa: 18.12.2014

A tese trata do enquadramento das notícias em uma investigação sobre a cobertura jornalística a respeito da tramitação e promulgação do orçamento de Estado 2013 de Portugal. A hipótese é que os enquadramentos da imprensa produzem versões dos fatos que contribuem para a perpetuação da dinâmica social. Os dados primários permitem considerar a possibilidade de que os meios de comunicação – e, em consequência, a sociedade – padecem de uma espécie de cegueira branca, a metáfora descrita pelo escritor português José Saramago em seu *Ensaio sobre a cegueira*, aquela cegueira ocular, mas também moral, que não deixa enxergar evidentes contradições sociais por excesso de luz. Ao cumprir as regras do método jornalístico, baseadas em valores-notícia, a imprensa ajuda a reproduzir simbolicamente a realidade. A metáfora de Saramago substituiu ideia de invisibilidade social, recorrente nas ciências sociais, que distorce a responsabilidade do sujeito que (não) observa e agrava a situação de quem não é notado. Este trabalho faz análise de conteúdo sobre cobertura jornalística do semanário *Expresso*, do *Diário de Notícias (DN)* e do site do jornal *Público* no período de 15 de outubro de 2012 a 5 de janeiro de 2013. O pesquisador também entrevistou 24 jornalistas portugueses que se destacaram na cobertura dos três veículos, e também ouviu 13 analistas e fontes de informação citados em artigos e reportagens.

Palavras-chave: enquadramento, regras do método jornalístico, valores-notícia, campo da opinião publicada, orçamento de Estado 2013.

“Entre o desemprego e o mototáxi, prefiro o mototáxi”.

Um estudo dos mototaxistas do distrito federal

Raphael Henrique de Fernandes Matos

Orientadora: Professora Dra. Christiane Girard Ferreira Nunes

Curso: Doutorado em Sociologia

Data da defesa: 07.04.2016

O trânsito tem se tornado mais caótico nas médias e grandes cidades do país com o passar dos anos. O aumento contínuo da frota e a rapidez que se exige na vida pós-moderna tem sido uma mistura explosiva que acaba refletindo no número de acidentes no trânsito. A busca por inserção das pessoas no mercado de trabalho informal, como mototaxistas, tem sido um desafio para os gestores e pesquisadores. Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo compreender as condições do serviço de mototáxi, levando em consideração seus aspectos econômicos e de relevância social, e os pontos que tangem à segurança dos prestadores desse serviço e de seus usuários, trazer uma discussão a respeito da organização do trabalho dos mototaxistas e entender como esses profissionais estão percebendo o processo de regulamentação de sua categoria profissional, que está em curso, e, como conclusão, foi possível descobrir o perfil do mototaxista, criar recomendações aos gestores do trânsito, bem como para os motociclistas profissionais, além de apreender nas entrevistas que a grande maioria dos profissionais está completamente alheia à regulamentação do mototáxi no Distrito Federal. Alguns atores que estão diretamente envolvidos com o sindicato dos motociclistas profissionais do Distrito Federal estão dialogando com o governo para que, de fato, a categoria seja regulamentada. Ademais, o sindicato busca se firmar e manter a indicação dos trabalhadores para o curso de formação profissional. Também foi possível traçar o perfil do mototaxista do Distrito Federal e, por último, constatou-se que a forma de contratação do serviço pelo cliente influencia diretamente no comportamento do mototaxista no trânsito.

Palavras-chave: mototáxi, relações de trabalho, acidente de trânsito, segurança no trânsito, jornada de trabalho.

Da pornografia à pornoteoria: desafios e reimaginações feministas

Camilla Martins Santana

Orientadora: Professora Dra. Tânia Mara Campos de Almeida

Curso: Mestrado em Sociologia

Data da defesa: 16.03.2016

Essa dissertação tem como objeto os diálogos que perpassam as teorizações feministas nas produções audiovisuais pornográficas consideradas como “feministas” e comerciais, com foco nos arranjos teóricos envolvidos em suas construções, na história e territorialização da abordagem sobre a sexualidade, e o modo como são recepcionadas e debatidas no espaço de posições do campo feminista, além das representações de diversidades sexuais. Assim, pretende-se refletir sobre como o contexto sociopolítico oitocentista dos Estados Unidos propiciou uma arena de debates que dividiu feministas em posicionamentos antipornografia e pró-sexo, bem como os resultados desses conflitos orientaram a reformulação da perspectiva feminista sobre a pornografia, engajaram atrizes e produtoras na crítica contra a indústria, e estruturaram politicamente iconografias pornográficas na contemporaneidade. Neste sentido, serão analisadas como essas respostas pornográficas ao problema da grande indústria possibilitam a representação da alteridade a partir das estéticas corporais e os números sexuais desenvolvidos em sua narrativa, a fim de clarear a materialidade dessa proposta e avaliar em que medida essas saídas atualizam e/ou ressignificam o dispositivo pornográfico. Como considerações finais, aponto que as pornografias feministas não rompem inteiramente com a lógica da pornografia *mainstream*, contudo, abrem possibilidades representacionais da sexualidade, a partir do simulacro cinematográfico, a sujeitos historicamente silenciados, e dinamiza teoricamente as abordagens sobre esse tema dentro das ciências sociais.

Palavras-chave: pornografia feminista, feminismos, sexualidade, diversidade, pornografia.

Precarização do trabalho em educação a distância

Rebecca Samara Fidelis de Almeida

Orientador: Professor Dr. Sadi Dal Rosso

Curso: Mestrado em Sociologia

Data da defesa: 31.03.2016

A pesquisa aqui apresentada objetiva investigar sob quais condições de trabalho os tutores do Sistema Universidade Aberta do Brasil da Universidade de Brasília (UAB/UnB) desenvolvem o trabalho. Foi realizada a revisão bibliográfica da literatura da sociologia que versa sobre o processo de precarização do trabalho, com atenção no regime de acumulação flexível ou no toyotismo, além da análise documental da legislação sobre educação a distância no Brasil com o objetivo de contextualizar as incoerências contidas na legislação sobre o trabalho dos tutores. A pesquisa apoiou-se no referencial teórico metodológico de Pierre Bourdieu, para o qual o âmbito educacional representa um espaço privilegiado para a reprodução de desigualdades sociais. O contexto escolar foi profundamente afetado pelas transformações que se originaram no mundo do trabalho, principalmente a partir da década de 1970, e novos modos de produção e trabalho surgiram com a passagem do taylorismo/fordismo ao regime de acumulação flexível/toyotismo, que demandaram novas funções à esfera educacional para a formação de mão de obra que se adequasse às novas demandas econômicas. A coleta de informações para análise foi feita mediante a aplicação de questionário aos tutores a distância inseridos no sistema UAB/UnB no primeiro e segundo semestres de 2015 em todos os cursos de graduação a distância: pedagogia, educação física, administração pública, artes visuais, biologia, geografia, letras, música e teatro. Foram preenchidos 123 questionários, representando 86,6% dos 142 tutores que trabalharam no sistema UAB/UnB. Foram calculadas distribuições de frequências e organizadas tabelas e gráficos para análise. Operou-se com a hipótese de que as condições de trabalho dos tutores a distância estavam pautadas por precarização. A análise das informações empíricas evidenciou que o regime de contratação dos tutores é flexível, isto é, com ausência de vínculos empregatícios e de direitos trabalhistas; a remuneração é muito baixa e realizada através de pagamento de bolsa pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); os tutores possuem alta qualificação profissional; a tutoria é um trabalho eminentemente feminino, o indica um fator agravante da so-

brecarga de trabalho pelo acúmulo de mais uma atividade realizada pelas mulheres; a infraestrutura não é adequada para a realização dos encontros presenciais, pois expõem esses trabalhadores a situações de risco; a exigência de polivalência e versatilidade na realização da atividade leva a um processo de intensificação crescente do trabalho; e a ausência de ordenamentos jurídicos que reconheçam a atividade de tutoria a distância como atividade profissional docente formal leva à inexistência de direitos trabalhistas, a alta rotatividade e à ausência de crescimento profissional.

Palavras-chave: trabalho, educação, educação a distância, sistema de acumulação flexível e precariedade do trabalho do tutor a distância.

O *habitus* militar e as práticas da tortura na ditadura militar no Brasil (1964-1985)

Jeferson Martins de Castro

Orientadora: Professora Dra. Maria Francisca Pinheiro Coelho

Curso: Mestrado em Sociologia

Data da defesa: 29.03.2016

O objeto e o objetivo foi construir um quadro teórico que desse conta tanto da prática de tortura nos dias do regime militar, quanto do papel que os militares desempenharam nesse processo. E a despeito das controvérsias sobre definição de tortura, optamos por defini-la pela imposição de sofrimento de um sobre outrem contra a sua vontade, sob quaisquer motivos e finalidades. Outrossim, suas práticas arquitetaram o regime e a repressão, estruturadores do quadro social que engendrou uma afinidade eletiva entre o *habitus* militar e o *habitus* da maldade, *habitus* instanciador do mal banal e, por conseguinte, da tortura. Contudo, mostramos que não somente o torturado precisou ser desconstruído para ser “torturável”, mas também os torturadores sofriram e sofreram essa desconstrução. Assim, da violência sofrida pelo militar em sua formação, eufemizada como brincadeira/trote, à violência sofrida pelos opositores do regime, todas cabem nessa definição que trouxemos de tortura. Ademais, colocamos com isso que uma desigualdade, via de regra inscrita no natural, precisou ser erigida entre aqueles que praticaram o mal e aqueles que o sofreram. Da desconstrução e do desligamento simbólico se passou, portanto, ao desligamento moral e à prática do mal banal. Nessa reflexão em que rotulamos, por um lado, a prática de tortura como mal banal, por outro, vimos que a prática da tortura aparecia aos interrogadores/torturadores do regime não como mal e sim como uma violência virtuosa. Assim, o *habitus* da maldade é instanciado justamente quando se relaciona dialeticamente com quadros sociais onde foi tanto estruturado uma vítima como erigida uma ideologia que lhe justifique. Mal banal que definimos como mal sociológico, mal como fato social, mal como construção humana e coisa deste mundo, mal cuja prática nasce do instanciamento de um *habitus*, mal internalizado e reproduzido socialmente. E, por conseguinte, diante desse mal, como fato social, o *habitus* que instancia esse mal é aquele que chamamos de *habitus* da maldade.

Palavras-chave: mal banal, tortura, militares, torturadores, *habitus* militar, *habitus* da maldade, ditadura militar.

Os cortadores de cana ante o processo de mecanização

José Maria Nova da Costa Neto

Orientador: Professor Dr. Sadi Dal Rosso

Curso: Mestrado em Sociologia

Data da defesa: 30.03.2016

A expansão da lavoura canavieira para o estado de Goiás, no interior do Brasil, é um fenômeno relativamente novo. Em uma região de ocupação territorial recente – Carmo do Rio Verde –, os moradores da localidade vivenciaram a rápida expansão da agroindústria canavieira a partir da década de 2000. O desenvolvimento da lavoura canavieira alterou as relações existentes no campo, e muitos meeiros passaram a ser trabalhadores assalariados. Além das pessoas da região, a necessidade de grande quantidade de mão de obra incentivou um novo fluxo migratório, principalmente do Nordeste, para trabalhar no corte da cana-de-açúcar. Essa grande quantidade de trabalhadores do corte da cana demandada no período de expansão da área de canaviais vem sendo de forma célere substituída por máquinas. Muitos trabalhadores são descartados, e passam a buscar outras estratégias de sobrevivência, muitas vezes em outras regiões; os que permanecem na atividade canavieira têm menos condições de resistir às imposições da empresa, também reclamam que as canas boas, plantadas em terrenos planos, são todas colhidas pelas máquinas; a atividade, que já era árdua, torna-se ainda mais extenuante. A dificuldade social criada pela mecanização da colheita não é algo natural e irrefutável, mas se percebe mais uma vez um processo de modernização em que as condições dos trabalhadores são objetivamente desconsideradas. Entre as condições objetivas dos trabalhadores, destacam-se o contrato de trabalho temporário, o salário por produtividade, os acidentes de trabalho, o desgaste físico. Entre as condições subjetivas, sobressaem-se a insegurança acerca do futuro, o medo de perder o emprego, a sensação de impotência ante o processo de mecanização, a esperança de trabalhar em outra atividade na usina.

Palavras-chave: trabalhador rural, cortador, boia-fria, volante, cana-de-açúcar, mecanização da colheita.

Cativando mentes e corações dos “guardiões da Ceilândia”: as re-representações sociais do 8º Batalhão da PMDF

Luiz Coimbra Barbosa

Orientadora: Professora Dra. Haydée Glória Cruz Caruso

Curso: Mestrado em Sociologia

Data da defesa: 16.05.2016

Esta dissertação busca seu espaço sociológico nas reflexões acerca da articulação entre as representações sociais e as narrativas pelas quais os policiais descrevem suas atividades. Mais especificamente, a pesquisa objetiva identificar e analisar as representações sociais mais presentes nas narrativas dos integrantes do 8º Batalhão de Polícia Militar do Distrito Federal, responsáveis pelo policiamento de parte da Região Administrativa da Ceilândia, no Distrito Federal. Para realizar esse objetivo, o trabalho adotou como principais técnicas de pesquisa a realização de entrevistas semiestruturadas e de grupos focais. A análise dos conteúdos extraídos dessas entrevistas e grupos focais ancorou-se na teoria das representações sociais. Essa análise permitiu identificar um processo no qual certas representações sociais, uma vez consolidadas e amplamente partilhadas pelos policiais do 8º Batalhão, passam a funcionar como objetos para a que esses policiais elaborem outro conjunto de representações sociais, para as quais se deu o nome de re-representações sociais. O trabalho permitiu verificar que, em certo sentido, as representações sociais contidas nas narrativas policiais se aproximam de uma espécie de senso comum geral, enquanto as re-representações se identificam com um tipo de senso comum restrito aos agentes do 8º Batalhão. Permitiu compreender ainda que tais representações e re-representações sociais acabam por influenciar o surgimento de novas formas de pensar, sentir e agir policial.

Palavras-chave: polícia, representações sociais, Ceilândia, cidade.

Normas para publicação

Universidade de Brasília- UnB / Instituto de Ciências Sociais- ICS
Departamento de Sociologia- SOL
Revista Sociedade&Estado
novo prédio ICS
Campus Darcy Ribeiro
Universidade de Brasília
CEP 70910-900 — Brasília- DF
Tel.: 55 61 3107-1537
Homepage: <https://www.sol.unb.br>
E-mail: revistasol@unb.br
[facebook.com/Sociedade e Estado](https://www.facebook.com/Sociedade-e-Estado)

A Revista Sociedade & Estado busca incentivar a publicação de artigos originais, inovadores e que espelhem a grande diversidade e variedade teórica e metodológica no campo das ciências sociais.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

I. TIPO DE COLABORAÇÃO ACEITA PELA REVISTA

Trabalhos originais em sociologia e áreas conexas que digam respeito à relação sociedade/Estado em diferentes contextos sócio-históricos e que se enquadrem nas seguintes categorias:

1. Estudos teóricos: análises e discussões conceituais que contribuam para a compreensão dos modelos teóricos existentes e suscitem elaborações de hipóteses para futuras pesquisas;
2. Revisões críticas da bibliografia relativa a assuntos de interesse para o desenvolvimento das ciências sociais;
3. Relatos de pesquisa: investigações baseadas em dados empíricos, utilizando metodologia científica;
4. Estudos de natureza metodológica: investigações acerca de procedimentos de pesquisa e análise de dados;
5. Notas técnicas: relatos e descrições de instrumentos e técnicas originais de pesquisa;
6. Resenhas;

7. Homenagens;

8. Dossiês temáticos, organizados por, pelo menos, um(a) professor(a) do Departamento de Sociologia e/ou por pesquisador(a) associado(a) do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, ambos da UnB;

9. Notícias.

II. APRECIÇÃO DOS TRABALHOS

1. A revista publica artigos de doutores/as, bem como de doutores/as e doutorandos/as. Casos diversos serão excepcionais e avaliados individualmente.

2. Os trabalhos enviados serão apreciados pela direção da revista, que fará uso de, pelo menos, dois(duas) especialistas no tema para emitir pareceres sem conhecimento de sua autoria;

3. Os(as) autores(as) serão notificados(as) da aceitação ou recusa de seus artigos;

4. Eventuais sugestões de modificações de estrutura, forma e/ou conteúdo que se façam necessárias serão notificadas ao(à) autor(a), que se encarregará de fazê-las no prazo máximo de um mês;

5. Não serão permitidos acréscimos ou modificações depois que os textos tiverem sido encaminhados à gráfica.

III. FORMA DE APRESENTAÇÃO DOS ORIGINAIS

1. A submissão de artigos e outros tipos de publicação deve ser realizada pelo link: <<http://periodicos.unb.br/index.php/estado/about/submissions#onlinesubmissions>>, seguindo as orientações indicadas.

2. O artigo deverá ser digitado em Word (fonte TIMES NEW ROMAN, corpo 12) contendo no máximo 30 páginas, em espaço duplo, numeradas consecutivamente.

3. Na primeira página do original deverão ser indicados o título do artigo (e subtítulo, se houver) e o nome do(s)(a)(as) autor(es)(a)(as). Também deverão trazer os dados sobre o(s)(a)(as) autor(es)(a)(as) (instituição, cargo, e-mail e, se quiser(em), suas últimas publicações).

4. Os artigos deverão vir acompanhados de um resumo em português, com tradução em inglês (*abstract*), que sintetize o(s) objetivo(s), métodos e principais conclusões. Também deverão trazer cinco palavras-chave em português e inglês (*keywords*);

5. As resenhas deverão vir com no máximo oito laudas em espaçamento duplo.

6. As notas, que devem ser de natureza substantiva (não bibliográfica) e reduzidas ao mínimo necessário, deverão ser incluídas no final do documento. As menções a autores(as) no correr do texto devem subordinar-se à forma autor(a), data, página;]

7. As figuras e desenhos deverão ser confeccionados eletronicamente e enviados em arquivos separados com indicação do programa utilizado para a sua elaboração;

8. As tabelas e gráficos deverão ser numerados (acompanhando a sequência em que são citados no texto) e confeccionados em Excel ou no próprio Word. Eles deverão ser enviados separados do arquivo de texto.

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

▫ Em caso de livro: VOVELLE, Michel. *Ideologias e mentalidades*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

▫ Em caso de artigo: ROUANET, Bárbara Freitag. Urbanização no Portugal de hoje: o caso de Lisboa. *Sociedade & Estado*, v. XIII, n. 1, p. 160-187, 1998.

▫ Em caso de coletânea: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. A institucionalização do ensino de ciências sociais. In: BOMENY, H.; BIRMAN, P. (Orgs.). *As assim chamadas ciências sociais: formação do cientista social no Brasil*. Rio de Janeiro: Uerj; Relume Dumará, 1990.

▫ Em caso de teses: SANTOS, Mariza Veloso Motta. *Patrimônio histórico e artístico nacional: o mapeamento de uma formação discursiva*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 1998.

10. A responsabilidade da matéria publicada pela revista é do(a) autor(a); e

11. Cada autor(a) receberá três exemplares do fascículo no qual seu artigo foi publicado.

