

Teoria & Sociedade

REDAÇÃO

Revista Teoria & Sociedade

Departamento de Sociologia e Antropologia

Departamento de Ciência Política

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Universidade Federal de Minas Gerais

Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha

31270-901 - Belo Horizonte, MG - Brasil

teoriaesociedade@gmail.com

Tiragem 500 Exemplares

Solicita-se Permuta/Exchange Desired

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

© 2013, DSOA-DCP/UFMG

Número Publicado com Recursos dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia da Fafich/UFMG e da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas/UFMG

ATENDIMENTO

teoriaesociedade@gmail.com

TEORIA & SOCIEDADE (Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia - UFMG) - Belo Horizonte, 19.2, Julho-Dezembro de 2011.

Semestral

ISSN: 1518-4471

1) Teoria Social - Periódicos. 2) Política - Periódicos. 3) Sociologia - Periódicos.

4) Antropologia - Periódicos. I) Universidade Federal de Minas Gerais

19.2

Teoria & Sociedade

ISSN 1518-4471

Revista dos Departamentos de
Ciência Política e de
Sociologia e Antropologia

U F M G

SUMÁRIO Summary

ARTIGOS Articles

- AGÊNCIA, ESTRUTURA E PRÁXIS: UMA LEITURA DIALÓGICA DA
TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO DE ANTHONY GIDDENS 8
Agency; structure; practice; Anthony Giddens;
structuration theory; eclecticism
Gabriel Peters
- COALIZÕES LEGISLATIVAS ESTADUAIS: UMA ANÁLISE 40
COMPARATIVA DOS GOVERNOS DE MINAS GERAIS E RIO GRANDE
DO SUL ENTRE 1998-2006
State Legislative Coalitions: A Comparative Analysis
of Minas Gerais and Rio Grande do Sul Governments
(1998-2006)
Felipe Nunes
- PROTEGENDO DIVERSIDADES: ENTRE AMBIENTES E CULTURAS 80
NO ESTADO BRASILEIRO
Diversity protection: between cultures and
environments in the Brazilian state
Ana Beatriz Vianna Mendes
- BOLSA FAMÍLIA E BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: 114
DIFERENTES IMPACTOS NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ESTADUAL
Bolsa Família Program and Continuous Cash Benefit:
different impacts in reducing state inequality
Natália Sátyro
Sergei Soares

<p>IMAGENS DA CONSERVAÇÃO: EM BUSCA DO APOIO PÚBLICO PARA A GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO Images of conservation: in search of public support for the management of protected areas Douglas de Souza Pimentel Teresa Cristina Magro Demóstenes Ferreira da Silva Filho</p>	144
<p>DESLOCAMENTOS COTIDIANOS E EXPANSÃO URBANA EM BELO HORIZONTE Daily Commuting and Urban Expansion in Belo Horizonte Arnaldo Mont'Alvão</p>	170
<p>NOVOS ATORES E ESPAÇOS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: Práticas e concepções de representação em arenas extraparlamentares New actors and spaces of political representation: Practices and conceptions of representation in extra- parliamentary arenas Olívia Cristina Perez</p>	198
<p>ETNOGRAFIA DE UM MERCADO EM TRANSIÇÃO:A constituição do camelódromo de Porto Alegre/RS e a reconfiguração do trabalho informal Ethnography of a Market in Transition: the constitution of the Camelodromo of Porto Alegre/RS and the reconfiguration of informal work Moisés Kopper</p>	230
<p>O PSEUDOPROTESTANTISMO COMO UMA NOVA RELIGIÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DOS ASPECTOS TEOLÓGICOS E SOCIOLÓGICOS DO NEOPENTECOSTALISMO The pseudo-protestantism as a new Brazilian religion: A historical analysis of the theological and sociological aspects of the Neo-Pentecostalism doctrine Cláudio Antônio Cardoso Leite Gerson Bento Freire</p>	256
<p>RESENHA Gabriel Fernandes Rocha Guimarães Felipe Riccio Schiefler</p>	294



ARTIGOS
Articles

AGÊNCIA, ESTRUTURA E PRÁXIS: UMA LEITURA DIALÓGICA DA TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO DE ANTHONY GIDDENS

Gabriel Peters

RESUMO

Como membro de uma geração de praticantes da grande arte da síntese teórica que já adquiriram o estatuto de “neoclássicos”, tais como Bourdieu e Habermas, Anthony Giddens forjou a teoria da estruturação a partir do diálogo com uma gama extraordinariamente variada de autores e escolas de pensamento das ciências humanas. O artigo propõe um percurso dialó-

gico de leitura dessa teoria, pensado como uma tentativa de combinar a reconstrução da mesma como um produto acabado (*opus operatum*) a uma elucidação, ainda que sem pretensões de exaustividade, de um *modus operandi* de fabricação socioteórica que prima pelo ecletismo metodologicamente disciplinado e criativamente orientado.

PALAVRAS - CHAVE

Agência, estrutura, prática, Anthony Giddens, teoria da estruturação, ecletismo.

o ethos sintético e a relação agência/estrutura na teoria social

Alguns autores sustentam que uma das principais lições da filosofia “pós-positivista” da ciência é a tese segundo a qual a adequação de uma teoria deve ser mensurada por sua capacidade de identificar os elementos válidos e inválidos em abordagens teóricas rivais (Bernstein 1991: 22). Ainda que essa ideia não se encontre explicitada como orientação epistêmica na obra de Giddens, ela certamente é adequada como descrição do modo de elaboração teórica presente *in actu* no seu trabalho. Dentre as diversas preocupações que figuram nos seus escritos, como lentes de interpretação e avaliação crítica das abordagens conflitantes que compõem a paisagem caleidoscópica da teoria social contemporânea, a principal é o confronto entre duas espécies distintas de abordagem, confronto consolidado ao longo da história das ciências sociais e corporificado tanto no âmbito de teses ontológicas gerais acerca da vida social quanto na construção de metodologias explanatórias dos fenômenos que a constituem (Archer 1995). Cada um destes tipos de abordagem tende a caracterizar a relação entre agência individual e estrutura social tomando uma dessas instâncias como a variável dependente, cujas propriedades poderiam ser sistematicamente *inferidas* das propriedades da instância designada pelo outro termo, considerada a variável independente ou o fator singularmente determinante da relação. Assim, uma das esferas do relacionamento entre as ações individuais intencionais ou significativas, de um lado, e as propriedades estruturais, institucionais ou culturais de formações sociais inteiras, de outro, passa a ser tomada *a priori* como o fator causal fundamental do qual a constituição, reprodução e transformação da outra esfera constituem o efeito.

Nesse sentido, segundo as lentes fornecidas pela leitura de Giddens, o cenário do pensamento social clássico e contemporâneo pode ser dividido em duas constelações ideal-típicas de perspectivas teóricas:

a) de um lado, um conjunto de abordagens *subjetivistas, individualistas* e, ao menos tendencialmente, *microsociológicas*. Trata-se de vertentes de análise centradas nas orientações *subjetivas* e nos procedimentos práticos de conduta mobilizados pelos indivíduos na produção da *ação* e da *interação* social. A ordem societária tende a ser concebida, nessas teorias, como um produto contínuo e contingentemente modificável das práticas intencionais de agentes habilitados, concebidos como dotados de grande poder na

estruturação de seus ambientes sociais;

b) no outro pólo, um universo de teorias que tendem a uma perspectiva inversa, ou seja, *objetivista*, *holista* e centrada em contextos *macrosociológicos*. A despeito de discordarem acerca de problemas analíticos centrais (e.g. a importância dada ao consenso ou ao conflito na vida social), tais abordagens dirigem seu enfoque predominantemente às injunções coercitivas impostas por *macroestruturas* sociais à conduta dos atores individuais, caracterizando as propriedades e o curso histórico de tais arranjos sociais macroscópicos como operantes, em grande medida, à revelia da volição e da consciência dos indivíduos.

É no mapeamento dessas diferentes regiões do espaço intelectual das ciências humanas que Giddens tece os fios de sua própria perspectiva, nutrida pelo exercício de coligir visões diversas de modo a favorecer sua iluminação recíproca, tanto no que tange aos seus méritos assim como aos seus deméritos teórico-metodológicos. As reflexões que se seguem partem do pressuposto de que uma exposição da singularidade da teoria da estruturação na paisagem do pensamento social contemporâneo teria muito a ganhar ao contemplá-la não apenas como um produto acabado (*opus operatum*), mas também como um *modus operandi* de construção intelectual, no qual se destaca precisamente um ecletismo metodologicamente disciplinado e criativamente orientado.

O “NOVO” MOVIMENTO TEÓRICO

A natureza da relação entre ações individuais e estruturas sociais constitui um problema *fundacional* da teoria sociológica, tanto do ponto de vista *histórico* – no que se refere à sua inserção no cerne das preocupações teórico-metodológicas que estiveram na origem das ciências sociais –, como também do ponto de vista *epistemológico*, na medida em que essa questão está necessariamente implicada nas suposições explicitamente formuladas ou tacitamente admitidas que orientam qualquer reflexão teórica ou pesquisa empírica acerca da realidade societária (Alexander 1987: 13; Archer 1988: X). Deve-se ter em conta, entretanto, que a difusão e a influência significativas das contribuições teóricas de Giddens, bem como a centralidade conferida por ele à necessidade de superação da dicotomia subjetivismo/objetivismo, estão intimamente relacionadas ao contexto histórico e intelectual específico em que a teoria da estruturação foi elaborada. Nesse último, o fosso aberto entre perspectivas sociológicas que privilegiavam, nos planos descritivo e explicativo, as dimensões da ação e das subjetividades individuais criativas, de um lado, e abordagens que concediam primazia aos pa-

drões ou estruturas coercitivas na explicação da configuração histórica de instituições sociais e do comportamento humano individual, de outro, tornou-se mais manifesto e radicalizado do que em qualquer outro momento na história anterior da teoria social (Alexander 1987; Parker 2000)¹.

Com efeito, na esteira da derrocada do “consenso ortodoxo” (Giddens 1979: 235; 2003: XVI) instaurado pelo estrutural-funcionalismo parsoniano no plano internacional da teoria sociológica, as décadas de 60 e 70 assistiram ao renascimento, à reconstrução e/ou ao desenvolvimento de dois tipos radicalmente opostos de abordagens: a) por um lado, um conjunto de escolas de microteorização, como a fenomenologia social, o interacionismo simbólico e a etnometodologia, acentuavam o caráter fundamentalmente contingente da ordem social em função do caráter intencional, ativo, reflexivo e criativo da conduta humana; b) na outra vertente, um grupo de abordagens de nível macroscópico enfatizavam, assim como a teoria sistêmica de Parsons, o papel determinante de coerções socioestruturais na determinação do comportamento individual e no curso de processos coletivos. Não obstante, dirigiam uma crítica áspera ao que concebiam como uma ilusória idealização, ideologicamente fundada, da integração e do consenso normativo na visão parsoniana. Aquelas abordagens orientavam, em contraposição, o foco sociológico-analítico para a “face feia” (Dahrendorf 1974) da sociedade, inspirando-se para tanto na retomada de problemáticas centrais no pensamento de Marx e Weber, como as questões do conflito de classes e das relações de poder na sociedade capitalista.

É em tal contexto de radicalização das alternativas subjetivistas e objetivistas que a insatisfatória unilateralidade de ambas as propostas teóricas acabou levando, segundo Alexander, ao surgimento de um “novo movimento teórico” (1987) caracterizado justamente pela tentativa de superação da dicotomia ação/estrutura, bem como de captura da articulação entre as dimensões microscópica e macroscópica da vida social. Tal teorização não se fez, obviamente, por meio de uma especulação *ex nihilo*, mas sim através da revisão, reformulação e combinação sintética (em vez de simplesmente sincrética) dos diversos conceitos e teses legados pelas tradições de análise sociológica, situadas em um ou outro lado dessa dicotomia; o que explica o ecletismo metodologicamente disciplinado, no que se refere ao aparato teórico e conceitual dos autores que fazem parte desse empreendimento, como Giddens, Bourdieu, Habermas e o próprio Alexander (1987: 19).

¹Vandenberghe (2009: 18) oferece um exemplo pitoresco da radicalização das alternativas micro e macro nesse contexto ao contrapor o estudo de Schegloff a respeito dos *segundos finais de uma conversa telefônica* à análise braudeliano-marxista do *desenvolvimento do sistema mundial nos últimos cinco séculos* levada a cabo por Wallerstein.

O primeiro livro de Giddens, *Capitalismo e moderna teoria social* (2000a), ainda que permaneça circunscrito ao âmbito de uma exegese comparativa das obras de Marx, Durkheim e Weber, já testemunha a tese do autor inglês quanto à necessidade de uma revisão crítica do legado intelectual da sociologia clássica. O confronto crítico-reconstrutivo com a obra dos três principais totens da reflexão sociológica moderna foi adiado, entretanto, para as suas obras posteriores, sendo levado a cabo desde então no contexto de uma teorização que já bebe em um conjunto bem mais extenso e impressionantemente polifônico de perspectivas, localizando e confrontando os limites heurísticos destas, ao mesmo tempo em que acolhe suas virtudes analíticas como alicerces de um edifício teórico novo. Tais perspectivas incluem, além da “Santíssima Trindade” composta pelos clássicos Marx, Weber e Durkheim, também a microsociologia de Goffman, a fenomenologia de Schutz, a etnometodologia de Garfinkel, o estrutural-funcionalismo de Parsons e Merton, o estruturalismo de Saussure e Levi-Strauss, o pós-estruturalismo de Foucault e Derrida, a abordagem tempo-geografia de Hagerstrand, a analítica da existência de Heidegger e a pragmática da linguagem do segundo Wittgenstein.

MARX E O(S) MARXISMO(S)

Começemos pela tradição marxista. O sociólogo britânico vislumbra com pertinência a presença de concepções antinômicas da relação entre agência e estrutura no interior dessa própria tradição, contrapondo o viés voluntarista das tentativas de articulação do marxismo com a fenomenologia (à la Sartre ou Paci) ao sabor determinista da proposta de conexão do marxismo com o estruturalismo na obra de Althusser e de seus colaboradores (Giddens 1979: 52; 2003: 255-260). Giddens também reconhece que tais desacordos interpretativos recebem um forte estímulo do próprio caráter ambíguo e mutável das visões de Marx sobre o relacionamento ator/estrutura nos diferentes momentos de sua obra. De um lado, temos a veia voluntarista presente na crítica da alienação sob as condições do regime capitalista delineada em escritos de juventude como *Os manuscritos econômico-filosóficos* (2001) de 1844, assim como na famosa análise do fetichismo da mercadoria desenvolvida no primeiro capítulo de *O Capital* (1979), ambas inspiradoras do materialismo dialético bem mais dialético do que materialista de “marxistas ocidentais” (Merquior 1987; Jay 1984) como Lukács e os frankfurtianos. De outro lado, em significativo contraste, temos as obras ou passagens em que se dese-

nha uma defesa explícita de um enfoque rigorosamente determinista e holista da história humana, submetida a leis naturais de desenvolvimento que “operam e se impõem com férrea necessidade” (Marx 1979: 5), perspectiva esparsamente defendida em textos diversos e condensada no célebre prefácio de *Contribuição à crítica da economia política* (1977) de 1859.

É todo o leque de perspectivas manifesto nessa segunda vertente do pensamento de Marx (1982: 25; 1979: 5; 2000: 76; Marx e Engels, 1974: 42) que constitui o cerne dos ataques de Giddens ao autor alemão: a) o *naturalismo*, no plano epistemológico, segundo o qual a investigação do curso histórico das sociedades humanas deveria se encaixar nos mesmos parâmetros das ciências da natureza; b) o *objetivismo*, na caracterização da vida social, tomada como submetida a leis (infra-) estruturais que operariam à revelia da volição e consciência de quaisquer atores particulares; c) o recurso a espúrios raciocínios explanatórios *funcionalistas*, segundo os quais determinados traços do regime capitalista (e.g., um exército industrial de reserva ou uma ideologia individualista) teriam surgido em virtude de necessidades sistêmicas de tal modo de produção, sem que quaisquer mecanismos histórico-genéticos sejam apresentados para explicar o porquê da emergência desses tais fenômenos; d) uma visão *evolucionista* ou teleológica da história, conforme a qual a trama por que passa a humanidade poderia ser enquadrada *a priori* em uma sequência definida de estágios desenvolvimentais, associados, nesse caso, aos critérios particulares de tipificação evolutiva das sociedades humanas mobilizados por Marx, quais sejam, um certo grau de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais articulado a um conjunto particular de relações sociais de produção (nas quais se insere uma dada estrutura de classes), articulação que forma a base sobre a qual seria erigido um edifício superestrutural que inclui “as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, numa palavra, ideológicas” (Marx 1977: 302) causal e funcionalmente atadas àquela infraestrutura material.

Como já antecipamos, esta linha de teorização determinística, que identifica o motor da história a uma dinâmica autônoma de contradição entre forças produtivas e relações sociais de produção, não constitui a única vertente dos escritos de Marx e, portanto, das interpretações e/ou apropriações do seu pensamento no marxismo do século XX. Ao contrário, no outro dos “dois marxismos” (Gouldner 1982), a dialética materialista é compreendida menos em termos de contradições sistêmicas entre tendências estruturais autônomas de um modo de produção e mais como uma referência aos conflitos entre as iniciativas agênticas de atores coletivos dotados de interesses antagônicos, às “forças subjetivas concorrendo e confrontando-se pelo domínio de formas sociais e processos históricos” (Anderson 1983: 34). Com efeito, segundo a leitura particular de Giddens,

em determinadas passagens do seu *corpus* de escritos, como nas *Teses sobre Feuerbach* ou em partes dos *Grundrisse*, Marx acena para uma visão do mundo societário muito próxima àquela característica da teoria da estruturação, caminhando no sentido de uma ontologia da vida social centrada na produção ininterrupta da sociedade via *práxis*, sendo esta pensada como o *locus* “das interconexões históricas da subjetividade e da objetividade da existência social humana” (Giddens 1993a: 18; 1979: 151). Assim, após lançar aquele conjunto de críticas aos momentos naturalistas, objetivistas, funcionalistas e teleológicos na obra de Marx, Giddens afirma que o teórico da vida social como “essencialmente prática” (Marx 2000: 113) constitui o principal ancestral de sua ontologia praxiológica do mundo societário:

“...os escritos de Marx ainda representam o mais significativo fundo de idéias que podem ser utilizadas na busca pela iluminação de problemas de agência e estrutura. Marx escreve...que todo item social ‘que possui uma forma fixa’ aparece meramente como ‘um momento efêmero’ no movimento da sociedade. ‘As condições e objetificações do processo’, ele continua, ‘são elas próprias igualmente momentos da sociedade, e seus únicos sujeitos são indivíduos, mas indivíduos em relações mútuas, que eles tanto reproduzem como produzem de novo...’. Estes comentários expressam exatamente o ponto de vista que pretendo elaborar” (Giddens 1979: 53).

Inspirado pela ontologia da *práxis* sugerida por Marx, a manobra teórica fundamental por meio da qual Giddens procura superar a antinomia entre subjetivismo e objetivismo consiste na tese de que o mundo social deve ser tomado, antes de tudo, como um cenário de *práticas recorrentes*: “na teoria da estruturação, nem o sujeito (o agente humano), nem o objeto (a sociedade ou as instituições sociais) devem ser considerados como tendo primazia. Ambos são constituídos em e através de práticas sociais” (Giddens 1982: 8). A articulação entre agência e estrutura por meio do desenvolvimento de um enfoque praxiológico está firmemente alicerçada em uma desconstrução crítica do “pecado original” (Sztompka 1998: 25) que, recaindo sobre o fundador da sociologia Auguste Comte, exerceu uma grande influência sobre perspectivas analíticas contemporâneas como o estruturalismo e o funcionalismo, qual seja, a distinção entre estática e dinâmica sociais, contemporaneamente rephraseada nos termos do binômio sincronia/diacronia.

Contra tal separação, Giddens defende uma ontologia social *dinâmica* ou *processual*, fundada sobre a ideia de que quaisquer modalidades de or-

ganização societária só existem historicamente se reproduzidas através das atividades cotidianas de atores individuais, ao mesmo tempo em que estas são tanto coagidas como habilitadas pelas estruturas que dão forma àquela organização. Nesse sentido, ao invés de tomar ação individual e estrutura social em termos de um dualismo, ele prefere concebê-las como elementos complementares de uma *dualidade*, a dualidade de agência e estrutura. Referindo-se a esse postulado, de modo mais simples, como “dualidade da estrutura” (por definição, segundo aquele raciocínio, também uma dualidade da agência), Giddens o define como a tese de que as “estruturas sociais são tanto constituídas *pela* agência humana como, ao mesmo tempo, o próprio *meio* dessa constituição” (Giddens 1993a: 128-129; 2003: 29-33). A caracterização do universo social como um fluxo de práticas estruturadas, levadas a cabo por atores competentes, se desenvolve em conluio com seu embate vigoroso contra a herança intelectual de Parsons, embate particularmente voltado ao enlace entre uma epistemologia naturalista, uma ontologia funcionalista e uma teoria determinista da ação propugnado pelo sociólogo estadunidense.

NATURALISMO E ESTRUTURAL-FUNCIONALISMO

Em virtude das duradouras controvérsias acerca do status epistemológico das ciências sociais, sobretudo se tomadas contra o pano de fundo (emulativo ou contrastivo) das ciências da natureza, a produção de teses teóricas substantivas acerca das entidades e processos constitutivos do mundo social está frequentemente vinculada a concepções *metateóricas* a respeito das condições de aquisição e validação de conhecimento acerca desse mesmo mundo (Giddens e Turner 1999). A afirmação de que o foco central da teoria social deveria estar dirigido não à discussão epistemológica, mas a questões ontológicas envolvidas com a conceituação dos processos (agência humana, reprodução e transformação sociais) e entidades (agentes, estruturas, instituições, sistemas) constitutivos do universo societário, não impediu que Giddens explorasse, em detalhe, o que via como problemas epistêmicos fundamentais das ciências sociais (Giddens 1979: 242-244; Giddens 1993a: cap.4; 1998).

Nesse âmbito, a tônica hegemônica das reflexões do autor britânico consiste no ataque às tentativas de modelar o estudo das sociedades humanas nos parâmetros epistemológicos tradicionalmente associados às ci-

ências naturais, tais como a construção bem-sucedida de teorias expressas sob a forma de corpos de leis gerais dedutivamente articuladas e cujas condições de aplicação estivessem especificadas de modo preciso (Nagel 1961; Hempel 1965). Na percepção de Giddens, essa concepção de construção teórica, além de revelar-se “de aplicação limitada até mesmo nas ciências naturais” (2003: XIX), como teria sido demonstrado pelas contribuições da chamada filosofia pós-positivista ou pós-empiricista da ciência (Popper, Kuhn, Lakatos, Toulmin, Hesse, Feyerabend), seria completamente inaplicável às ciências sociais, seja como diagnóstico de suas características substantivas, seja como desiderato metodológico regulativo ao qual os cientistas sociais deveriam aspirar (Giddens 1993a: 136-162). Opondo-se a um espectro amplo de visões muito mais otimistas e ambiciosas quanto às propriedades “iluminativas” de quadros teóricos gerais na investigação social empírica, o autor inglês aduz às armaduras teóricas na pesquisa sociológica um papel fundamentalmente *sensibilizador*: “Na ciência social, [...] os esquemas conceituais que ordenam e informam processos de investigação da vida social são, em grande parte, o que é e para que serve a teoria” (Giddens 2003: IX).

No caso de Parsons, Merton e, de modo mais geral, dos integrantes do “consenso ortodoxo”, havia também uma articulação íntima entre uma epistemologia naturalista e um modelo socioteórico caracterizado como uma variante estrutural-funcionalista do objetivismo. Essa articulação já estava presente *ab initio* na obra de Durkheim, principal inspirador dessa tradição (Durkheim 1999). Para o sociólogo francês, uma epistemologia monista implicava a ideia de que as sociedades humanas, sendo parte do domínio da natureza, estariam submetidas a leis necessárias de funcionamento e evolução, atuantes independentemente de volições individuais. Na visão de Durkheim, a epistemologia naturalista está também intimamente entrelaçada a uma perspectiva *holista* do social, isto é, a uma abordagem que concebe as sociedades como instâncias ontológicas autônomas, de forma tal que a explicação de estruturas e processos sócio-históricos jamais poderia residir nas concepções subjetivas dos indivíduos neles envolvidos, mas sim em causas profundas que escapariam às suas consciências. Tais causas profundas corresponderiam às propriedades e atributos da sociedade como uma totalidade *sui generis*, os quais não poderiam ser concebidos como a soma das propriedades individuais, mas, ao contrário, como forças independentes que governam o comportamento de atores particulares.

Para compreender porque Giddens considera esse modelo ontológico do mundo social, bem como as diretrizes metodológicas que lhe estão articuladas como profundamente falhos, devemos proceder à análise daquelas abordagens sociológicas que concederam primazia ao caráter *hábil* e *significativo* (ou dotado de sentido) da ação humana. Incorporando a lição central dessas abordagens, o núcleo da praxiologia estruturacionista de Giddens consiste na tese segundo a qual a constituição histórica das sociedades humanas está ontologicamente fundada no contínuo desempenho hábil de práticas levadas a cabo por uma plethora de agentes individuais atuando em uma multiplicidade de cenários. Veremos, no entanto, que essa asserção não descamba para o subjetivismo em virtude do fato de que as características dos atores individuais não são pensadas como dadas, mas sim como derivadas do aprendizado socializativo de “regras e recursos” intersubjetivamente sustentados nos seus ambientes sócio-históricos de atuação.

O CARÁTER IMPREGNADO DE SIGNIFICADO DO MUNDO SOCIAL E A RECUPERAÇÃO DA AGÊNCIA

Ao contrário do que acontece com os objetos estudados pela ciência natural, os atores humanos, situados em contextos societários, produzem e reproduzem as propriedades de tais contextos fazendo uso prático de seu conhecimento, explicitamente articulado ou sustentado de modo tácito acerca dos mesmos. Na medida em que capacitam os agentes a intervir sobre suas circunstâncias sócio-históricas de existência, as crenças ou saberes partilhados pelos agentes sociais não são apêndices irrelevantes dos processos de reprodução e/ou transformação das sociedades em que estão imersos, mas estão causalmente envolvidos de modo fundamental naqueles processos. Embora não pretenda reduzir a ciência social à sua dimensão interpretativa (como veremos abaixo), Giddens confere magna importância ao ensinamento, veiculado pelas tradições compreensivas da sociologia, segundo o qual a singularidade primeira da ciência social consiste no fato de que ela lida com uma realidade ativamente imbuída de significados por seus próprios elementos constituintes, significados que participam da própria produção e reprodução dessa realidade (Giddens 1998: 283-296). No plano de uma ontologia do social, tal *insight* alimenta os ataques de Giddens aos retratos “empobrecidos” do agente humano presentes em abordagens estrutural-

-funcionalistas ou estruturalistas. O elemento fulcral da crítica de Giddens à caracterização do ator avançada por Parsons, em particular, é precisamente sua pouca atenção à atuação individual como uma performance qualificada (Peters 2011a: 94). De acordo com o sociólogo estadunidense, a socialização do agente instilaria na sua personalidade um conjunto de orientações subjetivas de conduta conformes aos valores morais socialmente institucionalizados nos seus contextos de ação, tese que foi tida por Giddens (1979: 52), na esteira de Garfinkel (1967: 68), como dando margem a um retrato do ator como um “*cultural dope*”.

A caracterização deficiente da agência no estrutural-funcionalismo não estaria associada apenas a tal tendência a deduzir a conduta dos atores das expectativas normativas associadas aos papéis sociais ocupados pelos mesmos. Ela também derivaria da concentração, modelada pelo ideal de “ruptura epistemológica” (Bachelard) com o senso comum que marca o conhecimento científico-natural, sobre processos e circunstâncias sociais que se desenrolariam *a tergo*, “pelas costas” dos agentes, deixando-se de lado os padrões de conduta que são conhecidos de forma explícita, semitransparente ou tácita pelos próprios atores leigos, pois que recursivamente implementados na produção cotidiana de suas condutas. Com efeito, teria sido sobretudo a cegueira do estrutural-funcionalismo à dimensão da *consciência prática* (Giddens 2003: 440), do repertório subjetivo de conhecimentos/crenças tácitos, porém ativa e regularmente aplicados na gênese das práticas dos agentes sociais, o que teria levado os proponentes de tal abordagem a não reconhecer o quanto os atores individuais são cognitivamente instruídos a respeito de seus cenários variegados de interação, uma instrução que abarca, mas ultrapassa o estoque de informações que tais atores são capazes de explicitar sob a forma discursiva (1979: 25).

No plano metodológico, o conceito de consciência prática é útil não apenas à recuperação analítica da importância das faculdades cognitivas dos agentes na constituição da vida social – importância obscurecida pelos estrutural-funcionalistas à la Parsons ou Merton –, mas também às tarefas propriamente hermenêuticas da teoria social. Isto é, sua contribuição a investigações histórico-empíricas, cujo desiderato não consiste, conforme os propósitos da *middle range theory* de Merton, na descoberta de generalizações empíricas estabelecendo conexões universais entre tipos de fenômenos, mas na “descrição densa” (Ryle/Geertz [Geertz, 1989]) das “formas de vida” (Wittgenstein/Winch) dos agentes imersos em um dado contexto

sócio-histórico (Bernstein 1991). Se a (re)constituição das propriedades estruturais dos sistemas sociais depende do uso recursivo dos estoques de conhecimento dos agentes na constituição de suas práticas, a elucidação dessas práticas passa necessariamente pelo acesso hermenêutico a tais recursos cognitivos e práticos pelos quais os atores dão sentido às suas circunstâncias e intervêm sobre as mesmas (Giddens 2001b: 111). A linguagem ordinária possui um papel proeminente dentre esses recursos, desde que compreendida em seu caráter “performativo” (Austin 1965), isto é, não apenas (ou mesmo primordialmente) como um instrumento de figuração do mundo, mas como uma ferramenta habilitadora da atividade prática por meio da qual a vida social se reproduz.

Do ponto de vista epistemológico, Giddens se aproxima de Weber ao trilhar uma “terceira via” (sic) entre monismo e dualismo epistemológico, acentuando o fato de que o caráter compreensivo da agência humana e da vida social não possui paralelo na natureza e, por conseguinte, na ciência natural, ao mesmo tempo em que rejeita qualquer separatismo metodológico radical segundo o qual não haveria lugar para análises causais no estudo da sociedade. No entanto, Giddens julga os escritos metodológicos de Weber “obsoletos” (1993a: 28) no que toca ao tema da interpretação de significado, em face das contribuições parcialmente convergentes da etnometodologia de Garfinkel, da hermenêutica de Gadamer e da pragmática da linguagem de Wittgenstein e Winch (Giddens 1998: 283). Antes de tudo, a modalidade de compreensão de sentido advogada por Giddens evita vieses “psicologizantes”, tais como “o entendimento empático das experiências dos outros”, à Dilthey, e finca suas bases no acesso ao terreno público “da linguagem como meio de organização significativa da vida social humana” (*Op.cit.*: 228). Como sabemos, a visão de Weber sobre a empatia era qualificada em diversos aspectos, já que ele a concebeu como um procedimento potencialmente útil, mas não indispensável à “imputação de sentido” envolvida na explicação sociológica. Não obstante, seu compromisso com o individualismo metodológico levou-o a postular a subjetividade do ator como o *locus* primeiro da produção de sentido. Em compasso com a crítica à filosofia da consciência e a tese do “descentramento do sujeito” articuladas à guinada linguística na filosofia e na teoria social, Giddens sustenta que, na medida em que a própria capacidade de auto-objetivação ou autocompreensão reflexiva depende do aprendizado e do uso de instrumentos simbólicos intersubjetivamente partilhados em uma “forma de vida” social, aquele *locus* primordial deve

ser identificado com as regras e recursos coletivos que capacitam os indivíduos a produzir e veicular sentido².

As regras e recursos coletivos que capacitam não apenas os atos de fala, mas o conjunto das práticas dos agentes, correspondem ao que Giddens chama de “estruturas” gerativas da ação (Giddens 1979: 71; 1982; 1993a: 109; 2003). O sociólogo britânico aduz a estas um papel “virtual” (na expressão tomada de empréstimo a Paul Ricoeur), concebendo-as como ausentes do tempo e do espaço a não ser nos seus momentos e contextos de “instanciação” prática pelos atores que as utilizam – utilização que, por sua vez, contribui para reproduzi-las como propriedades de sistemas sociais. A estrutura possui, portanto, um caráter *dual*, sendo tanto meio como resultado das práticas pelas quais os sistemas societários são continuamente reconstituídos no tempo e no espaço (Giddens 2003: 441). Essa concepção de estrutura está explicitamente inspirada na recuperação crítica de certas formulações de Saussure a respeito da linguagem, as quais sustentam que a língua nunca está presente, como totalidade, nos contextos específicos de produção de atos de fala, ainda que seja a condição gerativa mesma de realização de tais atos como enunciações intersubjetivamente inteligíveis (Giddens 1979: 10-18).

No entanto, ao mesmo tempo em que incorpora os *insights* estruturalistas e pós-estruturalistas quanto ao caráter *gerativo* das estruturas ao conceituá-las como ordens virtuais instanciadas nas práticas que elas ao mesmo tempo constroem e capacitam, Giddens combate intensamen-

² “Weber desejava se distanciar da concepção de que a identificação empática se constituía na parcela mais importante da compreensão do significado das ações; no entanto, certos enigmas gerados por sua posição demonstram que ele foi incapaz de fazê-lo. Dessa forma, pressupôs que o misticismo estava ‘às margens da ação com significado’, uma vez que o comportamento dos místicos podia apenas ser compreendido por aqueles que fossem ‘religiosamente musicais’. Vamos supor que alguns...cientistas sociais...sejam ‘religiosamente musicais’: como poderiam comunicar sua compreensão para aqueles que não o são? Admitir que não o podem coloca em risco as concepções de Weber sobre a possibilidade de alcançar um conjunto de critérios intersubjetivamente concordantes em função do qual uma ‘linguagem de observação’ objetiva poderia ser estabelecida nas ciências sociais. Contrariamente às concepções de Weber, eu diria que denominar uma conduta como ‘mística’ é também, em certo sentido, ‘compreendê-la significativamente’: e essa ‘compreensão’ se encontra firmemente vinculada à capacidade de descrever as ações em termos lingüísticos” (Giddens 1998: 289).

te a perspectiva de que tal tese acarreta “a evaporação da subjetividade em um universo vazio de sinais” (Giddens 2003: XXIV), ao enfatizar que a mobilização recursiva de tais estruturas em contextos práticos de atividade situada não tem nada de automático, como se as estruturas agissem “através dos atores”, mas constitui, ao contrário, uma consecução hábil e reflexivamente instituída pelos agentes individuais. Do mesmo modo, a tese de que a monitoração reflexiva da própria conduta e a produção de significados dependem da utilização hábil de regras e recursos organizados como propriedades de coletividades implica apenas a ideia de que se deve partir da intersubjetividade simbolicamente mediada para elucidar a operação das faculdades subjetivas individuais (Giddens 1982: 80), sem se pressupor que tal prioridade genética da primeira torne estas últimas meros epifenômenos explanatoriamente irrelevantes. Ao contrário, a aplicação contextualizada de tais estruturas por agentes reflexivos pode levar a transformações criativas das, de acordo com os desafios situacionais que se colocam aos atores ou ainda de sua inventividade autônoma.

Na discussão anterior acerca das condições histórico-intelectuais que prepararam a emergência do “novo movimento teórico” do qual Giddens se tornou um dos mais destacados integrantes, verificamos que abordagens como a fenomenologia, a etnometodologia e a pragmática da linguagem adquiriram grande proeminência nos anos 60 e 70 como “desafios microsociológicos” ao estrutural-funcionalismo parsoniano. A teoria da estruturação se nutre dos ensinamentos dessas escolas de pensamento, em particular no que toca à percepção de que as formas mais mundanas de conduta e interação social dependem de uma gama imensamente complexa de procedimentos cognitivos e práticos para a sua realização. Não obstante, as pretensões sintéticas do autor britânico o levam frequentemente a desempenhar o papel de “gibelino para os guelfos e de guelfo para os gibelinos”, como disse Merquior certa vez em um elogio ao antifanatismo de Erasmo (Merquior 1981). Assim, Giddens procura inserir aquelas lições em um quadro socioanalítico mais abrangente no qual também sejam contempladas preocupações mais tradicionais da teoria social apenas parcamente investigadas naquelas abordagens, tais como a análise do impacto causal ubíquo de assimetrias de poder e de recursos no curso da vida societária ou dos processos de constituição, reprodução e transformação de formações sociais macroscópicas. O autor britânico certamente concorda com Schutz, Garfinkel, Winch e companhia quanto ao fato de que a interpretação dos modos ordinários pelos quais os “nativos” de um universo societário o imbuem de significado constitui uma tarefa indispensável à análise social. Ele

considera, no entanto, que a pesquisa científico-social envolve muito mais do que esse tipo de esclarecimento, abrangendo tanto o inquérito acerca das influências causais exercidas sobre as condutas individuais sem a mediação da consciência dos atores, quanto os impactos não intencionais de suas ações sobre os contextos sócio-históricos em que se situam (Giddens 1993a: 36-37). O foco sobre condições não reconhecidas e efeitos não intencionais da ação traz à baila as noções teórico-sociológicas tradicionalmente mobilizadas para o exame das circunstâncias e consequências sociais mais amplas das condutas individuais, quais sejam, os conceitos de “estrutura” e “sistema”.

ESTRUTURAS, SISTEMAS, PRÁTICAS

Tal como a teoria da prática de Bourdieu (1990), o referencial teórico-metodológico formulado por Giddens pode ser descrito como uma praxiologia informada pelo estruturalismo (para mais detalhes, ver Peters, 2011b). Como o autor francês, Giddens reconhece as deficiências das abordagens que conceituam a estrutura unicamente como *exterior* à ação humana, como uma fonte de *restrições* à iniciativa de sujeitos cujas características são tidas como previamente constituídas. Em sua busca da “cumplicidade ontológica” entre subjetividade e objetividade na existência social (Peters 2010; 2012), a praxiologia bourdieusiana articula o sentido gerativo-estruturalista da noção de estrutura (o *habitus* como estrutura subjetiva) à definição “ortodoxa”, própria das teorias funcionalistas ou marxistas, segundo a qual aquela noção se referiria a um arranjo persistente das “partes” em operação dinâmica do sistema social (*campos* como sistemas de posições ou estruturas objetivas no léxico bourdieusiano). Giddens, por outro lado, se restringe à conceituação gerativista oferecida pelas diversas correntes estruturalistas e pós-estruturalistas – ainda que despida de seu viés objetivista pela ênfase combinada nas capacidades reflexivas e criativas dos atores –, concebendo as estruturas como ordens ou sistemas “virtuais” com propriedades *recursivas* continuamente atualizadas na conduta dos agentes. Nesse sentido, as estruturas não constituiriam “presenças” manifestas sob a forma de padrões de interação entre indivíduos e/ou partes de sistemas sociais, mas intersecções de *presença* e *ausência*, nas quais códigos ou estruturas subjacentes teriam de ser inferidos de suas manifestações contextualizadas de “superfície”. Por exemplo, o pronunciamento de uma única sentença linguisticamente inteligível em contextos de interação face a face pressupõe um *corpus* ausente de regras gramaticais que constituem

a língua como uma totalidade virtual, uma propriedade estrutural de um sistema social de alcance macroscópico.

Com base na ideia de múltiplas intersecções presença/ausência, Giddens propõe um retrato da estruturação das relações sociais que capte suas dimensões “visíveis” e “invisíveis”: a) a padronização visível de relacionamentos no tempo e no espaço graças à reprodução de práticas situadas (*sistemas sociais*) e b) uma ordem “virtual” de modos de estruturação recursivamente implicados em tal reprodução (*estruturas*). A concepção saussuriana do relacionamento entre língua e fala constitui uma inspiração heurística da noção de estrutura proposta por Giddens. Ela não pressupõe que “a sociedade é como uma linguagem”, como rezavam certos *slogans* estruturalistas, mas aposta na ideia de que, em face de sua monumental importância como atividade prática na (re)produção da vida social, a operação da linguagem pode, em certos aspectos, ser tomada como ilustrativa de processos societários em geral (Giddens 1993a: 109). Nesse sentido, a relação entre *interação* e *estrutura* postulada no estruturacionismo amplifica conceitualmente o alcance das concepções de Saussure quanto à relação entre *langue* e *parole*, mobilizando-as ao mesmo tempo como subsídios de um retrato da interdependência entre atividades locais desempenhadas por agentes específicos e as regras/recursos socialmente aprendidos que, constituindo propriedades de coletividades e não tendo sido engendrados por nenhum sujeito particular, só existem no tempo-espaço enquanto implementados pelos agentes na realização de tais atividades.

No sentido do raciocínio delineado acima, as estruturas, para Giddens, consistem em matrizes “virtuais” de regras e recursos de conduta que, quando mobilizadas em uma pletera de cenários, dão ensejo à existência de práticas sociais discernivelmente semelhantes por certas extensões do espaço-tempo, emprestando a essas práticas uma forma “sistêmica”. Na sua perspectiva, toda “estruturação” (produção e reprodução) de sistemas sociais através das intersecções contínuas entre ação e estrutura nas práticas dos agentes envolve simultaneamente a comunicação de *significado*, a avaliação ou *juízo moral* da conduta e o exercício de *poder*, elementos entremeados na realidade concreta e distinguíveis apenas *analiticamente*. Dessa forma, a dimensão significativa das estruturas abarca as regras *semânticas*, enquanto as regras morais de *legitimação* constituem todas aquelas mobilizadas como normas de avaliação da (in)correção da ação. A ideia de poder é definida preliminarmente como capacidade de *agência* no sentido lato, isto é, como a possibilidade de produzir efeitos intencionais ou não intencionais no mundo social, influenciando de alguma forma a reprodução ou mudança de sistemas sociais. Refe-

rindo-se mais especificamente às relações de *dominação*, aos níveis diferenciais de *autonomia* e *dependência* mútuas possuídos pelos agentes, Giddens afirma que a capacidade de influenciar a conduta de outros e/ou de exercer controle sobre o grau e natureza de influências sofridas depende de dois tipos de recursos: *autoritativos*, os quais permitem o comando sobre outros indivíduos, e *alocativos*, que permitem o comando sobre objetos materiais (Giddens 1979: 68-69; 2003: 443).

A conexão lógica entre agência e poder acarreta a existência de uma *dialética de controle* em qualquer relação assimétrica de dominação, derivada do fato de que mesmo um agente submetido às mais fortes coerções tem uma capacidade *mínima* de influenciar o curso de sua interação com agentes mais poderosos. O reconhecimento da importância da dialética do controle não implica obviamente que Giddens negue que as capacidades agências de intervir no destino histórico de grupos e coletividades sejam manifestamente variáveis em diferentes constelações sociais, bem como entre os diferentes atores de uma mesma constelação, estando intimamente associadas ao volume e ao tipo de recursos a que têm acesso tais indivíduos. O autor desautoriza, no entanto, a afirmação teórica, *a priori*, de que uma dessas categorias de recursos seja determinante em relação à outra em qualquer contexto sócio-histórico (de onde deriva o impulso de sua crítica à prioridade explanatória conferida por Marx aos recursos alocativos em detrimento dos autoritativos [Giddens 2001a])³.

Segundo Giddens, as propriedades estruturais embutidas de forma mais profunda na estruturação e reprodução das relações que configuram certas totalidades societárias, a ponto de constituírem o elemento básico da organização de uma formação coletiva (como o parentesco, por exemplo, nas sociedades tribais), podem ser concebidas como *princípios estruturais* e mobilizadas para tipificar diferentes sociedades no contexto do inquérito históri-

³ O sociólogo inglês não considera teoricamente incoerente subsumir recursos alocativos no conceito de estrutura após tê-la definido como uma instância cuja existência seria “virtual”, a não ser nos momentos de suas instantificações agênticas. Na sua visão, ainda que recursos alocativos como terras ou matérias-primas, por exemplo, possuam obviamente uma “presença” espaço-temporal que independe de suas mobilizações práticas como ferramentas de poder por atores humanos, tais fenômenos somente se caracterizariam estritamente como *recursos* nos contextos de tais mobilizações. Assim, a materialidade daquelas entidades não comprometeria a consistência do conceito giddensiano de estrutura como referente a matrizes transformacionais virtuais de regras e recursos.

co-comparativo. Os modos padronizados de conduta ou práticas que mais se estendem por longos escopos espaço-temporais (isto é, que têm maior duração histórica e/ou abrangência geográfica) no interior de tais totalidades podem ser conceituados como *instituições*. O sociólogo inglês avança uma tipificação de tais instituições ancorada nas diferentes modalidades de estruturação supra-indicadas, com base nos aspectos mais centralmente envolvidos na sua reprodução (listados em negrito e em primeiro lugar de acordo com o tipo correspondente de instituição), embora todos eles desempenhem algum papel em processos socioestruturantes (Giddens 1979: 107):

Significação -dominação-legitimação	Ordens simbólicas/modalidades de discurso
Dominação (autoritativa) -significação-legitimação	Instituições políticas
Dominação (alocativa) -significação-legitimação	Instituições econômicas
Legitimação -dominação-significação	Direito/modalidades de sanção ⁴

O conceito estruturacionista de sistemas sociais mantém o propósito de apontar para a existência de redes de integração ou interdependência das ações desempenhadas pelos indivíduos e grupos que as compõem. Nesse âmbito, as noções de integração e interdependência devem ser entendidas não como sinônimas de cooperação ou coesão normativa (embora incluam tais possibilidades), mas sim como referentes a quaisquer relacionamentos de influência causal recíproca

⁴ Ainda que Giddens reconheça o vínculo entre a ontologia social estruturacionista e seu esforço de caracterização da constelação institucional da modernidade, os conceitos de instituições políticas, econômicas e legais subsumidos nessa tipologia são suficientemente abstratos para escaparem do viés “modernocêntrico” que essa classificação implicaria caso tais noções pressupusessem a existência da marcada diferenciação institucional e autonomização relativa das esferas econômica, política e jurídica que avultam na modernidade. O estudo das dimensões política ou econômica de sistemas sociais não modernos, por exemplo, estaria focado (respectivamente) nos modos pelos quais a ordenação de relações de autoridade (mesmo na ausência de um aparelho estatal distintamente estabelecido) ou o manejo de recursos alocativos (mesmo na ausência de um mercado autorregulado, em coletividades nas quais a economia está, na expressão de Karl Polanyi, “embebida” ou “imersa” no conjunto das relações coletivas) estão constitutivamente envolvidos na formação e reprodução das propriedades estruturais daqueles sistemas sociais.

(Giddens 1979: 73). A concepção de sistema social desenhada na teoria da estruturação contrapõe-se sobretudo àquela legada pelo estrutural-funcionalismo – uma das correntes teórico-sociológicas que, de Durkheim a Parsons e Merton mais persistentemente, buscaram fornecer um tratamento da significação de consequências não intencionais da conduta dos agentes individuais para a reprodução dos arranjos estruturados que configuram formações sociais inteiras. Um herdeiro, ainda que crítico, de autores como Comte e Spencer, Durkheim traçou um modelo de investigação de tais processos sob uma ótica segundo a qual as coletividades podem ser consideradas à maneira de organismos biológicos, como totalidades nas quais as diversas “partes” (indivíduos, grupos e organizações) desempenham atividades, mais ou menos funcionalmente especializadas conforme seu tipo evolutivo, necessárias à continuidade do todo. Em compasso com seu holismo metodológico, as funções societárias das atividades sociais não se confundiam, conforme o autor, com as finalidades e motivações subjetivas dos indivíduos envolvidos em tais atividades; devendo, portanto, ser determinadas tendo-se em conta as propriedades *objetivas* do meio social analisado (Durkheim 1989: 30-31). No funcionalismo contemporâneo, a distinção entre as intenções e concepções subjetivas dos indivíduos envolvidos na performance de uma dada ação social e os benefícios objetivos dessa atividade no que tange à reprodução do sistema societário (ou de um aspecto deste) foi popularmente reformulada por Robert Merton em termos de uma diferenciação entre *funções manifestas* e *funções latentes*, conceitos cujo propósito heurístico é ilustrado com o famoso exemplo da dança da chuva realizada pela tribo dos índios Hopi (Merton 1970: 131). Segundo o sociólogo estadunidense, ainda que o objetivo expresso da cerimônia dos Hopi consistisse em provocar a chuva, sua principal *função latente* consistiria na contribuição à persistência e continuidade do grupo, na medida em que a mobilização coletiva envolvida reforçaria a internalização individual e a institucionalização social de um sistema unitário de valores necessário à manutenção da coesão da coletividade.

O problema com esse tipo de interpretação, segundo Giddens, está relacionado ao fato de que, ainda que aquele reforço dos valores fosse efetivamente o efeito não intencional da prática social em foco, defender que tal desenlace veio à tona em virtude de uma “necessidade funcional” é avançar uma pseudo-explicação na qual a causa do dado fenômeno é inferida de suas consequências, sem que quaisquer mecanismos que elucidem a conexão entre ambos sejam apresentados. Os efeitos benéficos da ocorrência de um dado fato à reprodução “sadia” de um sistema social não explicam porque esse fato veio

a existir, tampouco sua natureza e propriedades específicas⁵. Questões contrafactuais hipotéticas acerca das condições que possibilitariam determinados processos sociais poderiam ser, segundo Giddens, legitimamente colocadas, mas o elenco dessas condições, além de se constituir como raciocínio heurístico, e não como identificação substantiva de necessidades funcionais de coletividades, aponta para o *explanandum* – o que deve ser explicado – e não para o *explanans* – o(s) fator(es) explicativo(s) de quaisquer processos sócio-históricos (Giddens 1981: 16; 1989: 260).

As versões funcionalistas da teoria sistêmica tendem a interpretar a interdependência de ações no interior de sistemas sociais, sobretudo em termos da noção de *homeostase*, referente a processos de autoestabilização que tomam a forma de circuitos de causalidade circular, em que transformações em um determinado componente do sistema deflagram sequências de efeitos que afetam os demais componentes e eventualmente a própria instância inicialmente modificada; tendendo, assim, a condicioná-la a um retorno ao seu estado original. Ainda que se oponha a importações acríticas de conceitos oriundos da descrição das propriedades autorreguladoras de sistemas biológicos para o estudo do mundo social, Giddens reconhece que a vida societária de fato é palco de *loops* causais dessa natureza, isto é, de casos em que a reprodução de propriedades sistêmicas opera mecânica ou “cegamente” (Giddens 1979: 78), sem que haja intenção reprodutiva por parte de quaisquer dos agentes envolvidos. Esse é o caso, por exemplo, de ciclos intergeracionais de pobre-

⁵ Isto foi reconhecido pelo próprio Durkheim, que manteve, entretanto, o compromisso com a explicação funcional não apenas por meio do postulado de que a demonstração da correspondência entre os efeitos de um fato determinado e as necessidades “vitais” do sistema social no qual aquele ocorre deve ser sempre posterior à elucidação da causa do *explanandum* considerado, mas também de que havia entre causa e função uma relação de *feedback*: ainda que todo efeito dependesse geneticamente de sua causa, esta passaria a depender funcionalmente da ocorrência do efeito para continuar a existir. Assim, se a causa de um fenômeno explicava sua existência e suas características, sua função explicaria sua reprodução reiterada. Para ilustrar esse argumento, Durkheim recorre (1999: 98) a um exemplo em que explica causalmente o castigo punitivo dado a um criminoso apontando para a existência de um forte sentimento moral coletivamente compartilhado. O papel *funcional* da punição passa a ser justamente o de manter o grau de intensidade desse sentimento moral na consciência coletiva. Nesse sentido, a não ocorrência do castigo (efeito) poderia resultar na perda de força do sentimento moral compartilhado (causa).

za: condições materiais restritas durante a socialização levam a uma formação educacional pouco qualificada, que leva a posições de baixa remuneração no mercado de trabalho, que leva a condições materiais restritas de socialização para os filhos (Giddens 2001b: 105).

Para Giddens, além de buscarem explicar erroneamente processos dessa natureza em termos de requisitos funcionais de sistemas sociais, outra das principais falhas dos escritos de autores funcionalistas foi considerar tais processos de tipo “homeostático” como a única modalidade de interdependência de ações na reprodução da integração sistêmica, sem levar em conta modos de autorregulação reflexivamente instituídos pelos próprios atores e organizações que integram sistemas coletivos. O fenômeno em foco tem monumental importância no mundo contemporâneo e subjaz aos “dois tipos mais pervasivos de mobilização social nos tempos modernos: a organização ‘racional-legal’ e o movimento social secular”⁶ (Giddens 1979: 79). A autorregulação reflexiva consiste no processo em que atores estrategicamente situados em momentos/contextos cruciais na reprodução do sistema procuram controlar as condições de tal reprodução “seja para manter as coisas como estão, seja para mudá-las” (Giddens 2003: 33). Esse ponto é ilustrativo do fato de que as localizações diferenciais de atores e coletividades em setores/regiões distintos de sistemas sociais mais inclusivos afetam fortemente o impacto de suas práticas na reprodução e/ou transformação das propriedades de tais sistemas. Tais contribuições causais socialmente setorizadas e marcadamente desiguais para a estruturação de coletividades impõem, nesse sentido, uma limitação aos “exemplos lingüísticos que poderiam ser usados para ilustrar o conceito da dualidade da estrutura” (*Op.cit.*: 29).

A inflexão praxiológica no sentido da produção e reprodução da sociedade no espaço e no tempo constitui um testemunho de que, na concepção de Giddens, levar a sério a natureza processual da vida social implica o questionamento radical de suposições teóricas apriorísticas quanto aos altos graus de “fechamento” e delimitação integrativa de totalidades sociais, pressupostos que levaram certas abordagens a sobre-enfatizar fatores endógenos como

⁶ No plano de sua sociologia histórica da modernidade tardia, Giddens conferirá importância particular aos chamados “sistemas-perito” como exemplos magnos dessa “reflexividade institucional” (Giddens 1991).

elementos explanatórios de processos de reprodução e mudança institucional, em detrimento de influências causais exógenas⁷. Por fim, em sua reação à tradicional conexão entre a visão estrutural-funcional dos sistemas sociais e a concepção desenvolvimentista e teleológica da modernização (ver Parker 2000: cap.2), Giddens defende a necessidade de se conceber a reprodução ou transformação de sistemas sociais como desenvolvimentos históricos *contingentes*, questionando quaisquer pretensões de se formular teses gerais relativas a mecanismos universais de mudança sócio-histórica ou retratos teleológicos da história das sociedades humanas, segundo os quais estas seriam subterraneamente movidas por forças causais consubstanciadas em etapas evolutivas e dirigidas a um determinado estágio societal final. O postulado antievolucionista de que a reprodução social deve ser concebida como historicamente contingente implica a consideração da mudança como intrínseca a toda circunstância da vida social. No entanto, reprodução e mudança não devem ser, para Giddens, consideradas como possibilidades fenomênicas mutuamente excludentes, mas sim como elementos de um *continuum*, em que a reconstituição persistente de formas sociais de vida é normalmente levada a cabo no contexto de mudanças incrementais, enquanto mesmo as situações de acentuada transformação são parcialmente enraizadas e moldadas em práticas e estruturas do passado (Giddens 1979: 80).

Traindo novamente a influência da reflexão sobre as características da linguagem como fundantes de seu retrato das estruturas sociais, o sociólogo inglês afirma que a mudança estrutural e/ou sistêmica é frequentemente gradual e incremental, conforme as convenções são aplicadas em uma plethora de cenários particulares e sutilmente modificadas, de acordo com os modos como são mobilizadas na constituição das práticas nesses cenários.

⁷ Como insumo analítico de sua sociologia histórica da modernidade tardia, esse modo de conceituar as organizações sociais permite a Giddens, sem detrimento do reconhecimento do caráter historicamente revolucionário do estado-nação, escapar ao “nacionalismo metodológico” (Beck 1999: 48-49) que impregna a sociologia clássica e pelo menos boa parte da ciência social contemporânea, obstaculizando uma percepção mais acurada de fenômenos e processos transnacionais, cuja dinâmica e abrangência ultrapassam e/ou não guardam relação direta com as fronteiras territoriais e jurídico-políticas dos estados-nação.

Tal como aconteceu na filosofia do século XX, “a ‘virada lingüística’[...] veio a penetrar o subcampo [da teoria social] em tal extensão que se tornou sem sentido sua designação como uma tendência particular” no seio daquela (Domingues 2003: 147). Os debates engendrados por essa virada linguística nas ciências sociais não dizem respeito, portanto, a qualquer questionamento quanto à centralidade da linguagem para o estudo da existência societária (isso é ponto pacífico), mas às suas *implicações* teórico-metodológicas. O próprio Giddens reconheceu que a atribuição de “um papel fundamental à linguagem e às faculdades cognitivas na explicação da vida social” (2003: XVII) constituía um elemento comum às diversas vozes teóricas em conflito na teoria social contemporânea, caracterizando tanto suas vertentes objetivistas (e.g. estruturalismo, pós-estruturalismo) quanto subjetivistas (e.g. etnometodologia, filosofias neowittgensteinianas da ação). Vimos que o coração mesmo da teoria da estruturação, a tese da dualidade da estrutura, deriva de uma apropriação criativa da visão saussuriana quanto à relação língua/fala e, mais amplamente, da tese de que “a linguagem, ela mesma uma forma social, exemplifica certos aspectos [...] da vida social como um todo”, de maneira tal que os mecanismos envolvidos na sua produção e reprodução seriam “característicos da produção e da reprodução da sociedade de modo mais geral” (Giddens 1993a: 109).

A singularidade socioteórica do estruturalismo e do pós-estruturalismo resulta, *inter alia*, da junção entre a defesa da relevância de teses efluentes da linguística para o tratamento de questões mais gerais da filosofia e das ciências humanas (Lévi-Strauss, 1973) e o tema do descentramento do sujeito, atado a uma preocupação com as condições de constituição da subjetividade e a uma desconfiança diante de perspectivas que, do cartesianismo ao existencialismo sartriano, teriam superestimado o grau de autotransparência do ser humano ou mesmo tomado o sujeito individual como fundação epistemológica do pensamento filosófico e/ou social (Giddens 1993b: 74; 1999: 282). O modo pelo qual Giddens se aproxima dessas temáticas fornece, assim, uma interessante chave para a compreensão do significado que a guinada linguística adquire na teoria da estruturação.

Nascido como um movimento interno à linguística, o estruturalismo, como já anunciado no programa saussuriano de uma semiologia que tomaria fenômenos não linguísticos também como sistemas de signos (Saussure 1971: 43-44), constituiu uma tentativa de demonstrar a importância de ferramentas teórico-metodológicas extraídas da linguística para outras ciências humanas. Nas obras de autores como Lévi-Strauss (1973) e Barthes (2003), a tese de que conceitos e métodos provenientes da linguística estrutural poderiam ser proficuamente aplicados ao estudo de outras áreas das ciências humanas estava intimamente associada à contribuição desses pensadores para a emergência e consolidação do estruturalismo como candidato a megaparadigma interdisciplinar na teoria social francesa dos anos 50 e 60 (Merquior 1991; Dosse 2007). Tal ancoragem nos modelos analíticos advindos da linguística para o estudo de um espectro mais amplo de objetos das ciências humanas é comumente interpretada como um dos índices da contribuição do(s) estruturalismo(s) e pós-estruturalismo(s) à tão propalada reviravolta linguística que marcou a filosofia e a teoria social contemporâneas. No entanto, essa é uma conclusão que Giddens repele, na medida em que sua visão particular dessa inflexão no pensamento socioteórico do século XX é fortemente inclinada a identificar a guinada linguística com uma reviravolta *linguístico-pragmática* do tipo corporificado. Por exemplo, no pensamento do segundo Wittgenstein ou na filosofia de Austin: uma linha de teorização centrada na exploração das conexões entre as propriedades da linguagem e a atividade social prática, e não a uma transposição de ideias provenientes do estudo da linguagem para o universo mais abrangente de fenômenos sociais e culturais. Nesse sentido, em uma senda de reflexão praxiológica muito similar àquela levada a cabo por Bourdieu (1979; 1990), Giddens identifica um grave *déficit* sociológico embutido nos modelos estruturalistas de análise de sistemas simbólicos, o qual remonta à orientação saussuriana fundacional para o estudo da *langue* considerada de modo desconectado de seus contextos sociopragmáticos de uso. Ainda que tal procedimento assumira um caráter expressamente heurístico ou metodológico, o que está em jogo, de toda a forma, é a possibilidade mesma de uma elucidação das propriedades estruturais da linguagem, uma vez que esta seja tomada como divorciada de seus ambientes societários de utilização (Giddens 1999: 287).

Segundo Giddens, a guinada linguística na teoria social caminha

em sentido oposto àquele explícita ou implicitamente preconizado pelos mestres do estruturalismo, já que ela não consistiria na ideia de que “a sociedade é como uma linguagem”, de modo que a agência humana e as instituições sociais devessem ser estudadas sob lentes tomadas da linguística, mas, ao contrário, implica o reconhecimento de que são os processos de produção e reprodução da vida social que fornecem as chaves de compreensão das características fundamentais dos sistemas linguísticos. A crítica de Giddens às tentativas estruturalistas de investigar as propriedades estruturais da linguagem tomando-a como um sistema abstrato de signos, considerado de modo divorciado de suas circunstâncias de uso, baseia-se sobretudo na tese de que a fala não poderia ser interpretada como simples realização sintagmática contingente de uma possibilidade estrutural já inscrita no universo paradigmático de relações internas à *langue*, sem que a mediação agencial e contextual entre ambas fosse revelada (para um ponto de vista similar, ver Bourdieu 1983b: 96; Bourdieu & Wacquant 1992: 142). O acento sobre o que a linguagem deve aos seus *contextos sociais específicos de uso* estava explicitamente presente na insistência dos etnometodólogos naquilo que chamaram, após uma sugestão de Bar-Hillel, de propriedade *indexical* do significado (Coulon 1995), em função da qual um mesmo símbolo pode assumir diferentes significações em diferentes contextos de utilização, do mesmo modo que um mesmo “elemento semântico”, por assim dizer, pode se exprimir através de símbolos circunstancialmente distintos.

Inspirado pelas contribuições da etnometodologia, Giddens sustenta a ideia de que o caráter significativo ou inteligível das ações humanas não está nunca pré-determinado, mas deve ser construído e negociado em cada novo contexto prático de interação cotidiana. A ideia etnometodológica de que a ordem, a inteligibilidade e a relativa previsibilidade dos cenários e práticas sociais locais são consecuições *ativamente perseguidas* pelos indivíduos leva Giddens a postular que a contínua tessitura intersubjetiva de consensos cognitivos e acordos práticos a respeito das propriedades do mundo social responde a uma necessidade psíquica de *segurança ontológica*: a neutralização ou mitigação de uma ansiedade existencial quanto às fundações últimas dessa realidade, incluindo-se nesta “os parâmetros básicos do *self* e da identidade social” (Giddens 2003: 444).

E quanto ao tema do descentramento do sujeito? Já afirmamos an-

teriormente que Giddens participa da crítica à “filosofia da consciência” que se tornou bastante proeminente na teoria social do *fin-de-siècle*, reputando a rejeição de perspectivas que tomam a consciência como um dado imediatamente inteligível e intrasubjetivamente autotransparente (o que significa negligenciar o caráter linguisticamente mediado do acesso do agente aos seus próprios processos mentais) como “uma das mais importantes transições na filosofia moderna” (*Op.cit*, p.298). Ele repudia, entretanto, algumas das inflexões particulares que o descentramento do sujeito adquire nos escritos de diversos luminares do(s) (s) estruturalismo(s) e pós-estruturalismo(s), na medida em que, na sua concepção, a natureza intersubjetivamente (linguisticamente) constituída da subjetividade humana não implica a dissolução da agência no jogo de estruturas semióticas impessoais e autônomas (Derrida 1971: cap.10).

Ao contrário, a formação simbolicamente mediatizada da subjetividade faz do indivíduo um agente intencional dotado de um grande estoque de conhecimentos acerca do seu mundo social, um ator que mobiliza competentemente tais conhecimentos na produção de sua conduta e está apto, até certo ponto, a oferecer discursivamente suas razões, caso solicitado. No entanto, se Giddens se aproxima da filosofia analítica da ação (1993: cap.2) ao explorar os saberes e habilidades que o ator investe cronicamente no desempenho de suas ações, ele evita a concentração nominalista sobre o agente intencional isolado que caracteriza certas abordagens filosófico-analíticas por meio da importação qualificada daquelas teses estruturalistas e pós-estruturalistas quanto ao descentramento do sujeito, de modo a sustentar não apenas que a subjetividade é constituída em (e carrega as marcas de) universos sócio-históricos específicos, mas também que as instâncias motivacionais e recursivas que a compõem não formam necessariamente uma entidade monolítica ou mesmo harmonicamente integrada, apresentando graus específicos de tensão entre si. Assim, o “modelo estratificado da personalidade do agente” (1979: 123) apresentado por Giddens também inclui, além da consciência prática, a dimensão da *consciência discursiva*, repositório de conhecimentos que os atores são capazes de expressar discursivamente se requisitados a fazê-lo, e o *inconsciente*, o qual inclui um “sistema de segurança básica” (Giddens 2003: 59-69) que, sendo instilado desde a mais tenra infância na relação com as figuras parentais, acompanha os agentes durante toda a vida – agentes que, na fase adulta, dependem da percepção do caráter *rotinizado*

da vida social para ancorar seu senso de confiança quanto ao caráter ontologicamente bem fundado dos universos social e natural⁸.

Tudo bem pesado, Giddens mostra que os boatos pós-modernos sobre a morte do sujeito (como outrora aqueles sobre o falecimento de Mark Twain) eram bastante exagerados: a preocupação com as condições de constituição das capacidades agênticas dos atores por meio do contato experiencial com esquemas interpretativos, regras e recursos toma a crítica ao cartesianismo como ponto de partida para uma *reconstrução*, e não uma *deconstrução*, do agente humano como peça analítica fundamental da teoria social.

CONCLUSÃO

Segundo Stinchcombe (1968: 4), para além da aceitação ou rejeição de suas teses substantivas acerca do mundo social, a principal razão para a leitura dos sociólogos clássicos é simplesmente o aprendizado obtido na apreensão de como funcionam intelectos poderosos no trato com os problemas fundamentais da teoria social e da investigação sociológica. Uma vez que Giddens já foi elencado, juntamente com outros heróis do (já não tão) “novo movimento teórico”, como um “neoclássico” (Vandenbergh 2010: 104), esse artigo baseou-se na hipótese de que valia a pena acatar a tese de Stinchcombe de modo a transformá-la também em diretriz de leitura das obras de um teórico social contemporâneo com tamanha influência.

No seio dessa leitura, ao mesmo tempo “conteudística” e “procedural” da teoria da estruturação de Giddens, destacamos a orientação sintética, baseada em um movimento duplo de incorporação e crítica de uma multiplicidade de autores e escolas, como o traço fundamental do seu *modus operandi*

⁸ A referência ao “sistema de segurança básica” constitui a única elaboração mais detalhada das propriedades do inconsciente no esquema teórico de Giddens, que praticamente não menciona outras formas de cognição ou impulsos que estariam totalmente subtraídos à consciência ou que apareceriam nesta apenas de modo hermeneuticamente distorcido (em sonhos, sintomas neuróticos ou atos falhos, segundo a psicanálise de Freud). O foco sobre a dimensão “conservadora” do inconsciente implicado na noção de segurança ontológica, que deixa de lado os aspectos mais inventivos, subversivos ou selvagens do inconsciente tal qual teorizado por Freud, levou Domingues a caracterizar o conceito giddensiano de inconsciente como “uma versão freudiana aguada” (2002: 61).

de elaboração teórica. A ideia de que o ecletismo de Giddens é “metodologicamente disciplinado” visa ressaltar que a multiplicidade de influências sobre a teoria da estruturação não resulta em uma justaposição mecânica e incoerente de elementos analíticos oriundos de tradições teóricas diversas, mas na articulação e no arranjo deliberado desses elementos em um esquema analítico novo, um quadro de referência qualitativamente distinto de qualquer um dos seus componentes considerado isoladamente (Kilminster 1991: 74). Os ganhos heurísticos envolvidos nessa “grande arte da síntese”, a qual faz especial uso da junção e contraposição entre abordagens segundo “a lei da cegueira e da lucidez cruzadas” (e.g. o diálogo entre estruturalismo e filosofia analítica da ação explorado acima), não devem ser compreendidos “apenas” (*sic*) como contribuições substantivas ao conhecimento do mundo social, mas como demonstrações vivas do caráter epistemologicamente justificado, e mesmo necessário, do modo herético e desembaraçado através do qual Giddens integrou as contribuições teóricas de uma grande e variada gama de autores. Como diz o homem:

“...não tive a menor relutância em apoiar-me em ideias oriundas de fontes completamente divergentes. Isso poderá parecer a alguns um ecletismo inaceitável, mas eu nunca consegui temer esse tipo de objeção. Existe um inegável conforto em trabalhar dentro de tradições estabelecidas de pensamento – sobretudo...em face da grande diversidade de abordagens com que se defronta correntemente quem está fora de uma tradição qualquer. O conforto de pontos de vista estabelecidos pode, entretanto, servir facilmente de cobertura para a preguiça intelectual. Se as ideias são importantes e esclarecedoras, muito mais importante do que sua origem é estar capacitado para delineá-las de modo a demonstrar a utilidade delas, mesmo num quadro de referência que poderá ser inteiramente diferente daquele que ajudou a engendrará-las” (Giddens 2003: XVIII).

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ALEXANDER, Jeffrey. 1987. “O novo movimento teórico”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.4, n.2: 6-28.
- ANDERSON, Perry. 1983. In the tracks of historical materialism. Londres: Verso.
- ARCHER, Margaret. 1988. Culture and agency: the place of culture in social

- theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____1995. *Realist Social Theory: the morphogenetic approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- AUSTIN, John. 1965. *How to do things with words*. New York: Oxford University Press.
- BARTHES, Roland. 2003. *Mitologias*. São Paulo: Difel.
- BECK, Ulrich. 1999. *O que é globalização? Equívocos do globalismo, respostas à globalização*. São Paulo: Paz e Terra.
- BERNSTEIN, Richard. 1989. "Social theory as critique". In: D. Held e J.Thompson (Org.). *Social theory of modern societies: Anthony Giddens and his critics*. Cambridge: Cambridge University Press: 19-33.
- BOURDIEU, Pierre. 1979. *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____1983. *Sociologia*. Coleção Grandes Cientistas Sociais. R. Ortiz (Org.). São Paulo: Ática.
- _____1988. *Lições da aula*. São Paulo: Ática.
- _____1990. *The logic of practice*. Stanford: Stanford University Press.
- BOURDIEU, Pierre. ; WACQUANT, Loïc. 1992. *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- COULON, Alain. 1995. *Etnometodologia*. Petrópolis: Vozes.
- DAHRENDORF, Ralf. 1974. *Ensaio de teoria da sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar.
- DERRIDA, Jacques. 1971. *A escritura e a diferença*. São Paulo: Perspectiva.
- DOMINGUES, José Maurício. 2002. "Reflexividade, individualismo e modernidade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n.49: 55-70.
- _____2003. *Do Ocidente à Modernidade: intelectuais e mudança social*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- DOSSE, François. 2007. *História do estruturalismo (2 vols.)*. Bauru: Edusc.
- DURKHEIM, Emile. 1999. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martins Fontes.
- GARFINKEL, Harold. 1967. *Studies in ethnomethodology*. Nova Jersey: Prentice-Hall.
- GEERTZ, Clifford. 1989. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC editora.
- GIDDENS, Anthony. 1979. *Central problems in social theory*. Londres: Macmillan, 1979.
- _____1981. *A contemporary critique of historical materialism (Vol.1): power, property and the state*. Londres: Macmillan.

- _____1982. Profiles and critiques in social theory. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- _____1989. "A reply to my critics". In: D.Held e J.Thompson (Org.). Social theory of modern societies: Anthony Giddens and his critics. Cambridge: Cambridge University Press: 249-301.
- _____1991. As conseqüências da modernidade. São Paulo: Unesp.
- _____1993a. New rules of the sociological method: a positive critique of interpretive sociologies. Stanford: Stanford University Press.
- _____1993b. Social theory and modern sociology. Cambridge: Polity Press.
- _____1998. Política, sociologia e teoria social. São Paulo: Unesp.
- _____1999. "Estruturalismo, pós-estruturalismo e a produção da cultura". In: A. GIDDENS e J. TURNER (Org.). Teoria social hoje. São Paulo: Unesp: 281-319.
- _____2000a. Capitalismo e moderna teoria social. Lisboa: Presença.
- _____2001a. O estado-nação e a violência. São Paulo: Edusp.
- _____2001b. Em defesa da sociologia. São Paulo: Unesp.
- _____2003. A constituição da sociedade. São Paulo: Martins Fontes.
- GIDDENS, Anthony.; TURNER, Jonathan. 1999. "Introdução". In: A.GIDDENS e J.TURNER (Org.). Teoria social hoje. São Paulo: Unesp: 7-21.
- GOULDNER, Alvin. 1982. Two marxisms: contradictions and anomalies in the development of theory. Oxford: Oxford University Press.
- HEMPEL, Carl. 1965. Aspects of scientific explanation: and other essays in the philosophy of science. Nova York: Free Press.
- JAY, Martin. 1984. Marxism and totality. Los Angeles: University of California Press.
- KILMINSTER, Richard. 1991. "Structuration theory as world-view". In: C.BRYANT e D. JARY. Giddens' theory of structuration: a critical appreciation. Londres: Routledge: 74-115.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. 1973. Antropologia estrutural. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- MARX, Karl. 1974. O 18 brumário e Cartas a Kugelman. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____1977. Contribuição à crítica da economia política. São Paulo: Martins Fontes.
- _____1979. O Capital (Livro 1, Volume 1). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- _____. 2000. Manifesto do partido comunista & Teses sobre Feuerbach. São Paulo: Martin Claret.
- _____. 2001. Manuscritos econômico-filosóficos. São Paulo: Martin Claret.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. 1974. A ideologia alemã. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MERQUIOR, José Guilherme. 1981. As ideias e as formas. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- _____. 1987. O marxismo ocidental. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- _____. 1991. De Praga a Paris: uma crítica do estruturalismo e do pensamento pós-estruturalista. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- MERTON, Robert. 1970. Sociologia: teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou.
- NAGEL, Ernest. 1961. The structure of science: problems in the logic of scientific explanation. Londres: Routledge & Keagan Paul.
- PARKER, John. 2000. Structuration. Philadelphia: Open University Press.
- PETERS, Gabriel. 2010. “Humano, demasiado mundano: a teoria do habitus em retrospecto”. Teoria e Sociedade, v. 18, n.1: 8-37.
- _____. 2011a. “Admirável senso comum? Agência e estrutura na sociologia fenomenológica”. Ciências Sociais Unisinos, v. 47, n.1: 85-97.
- _____. 2011b. “A praxiologia culturalista de Anthony Giddens”. Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política da Ufscar, v.20, n.1: 123-147.
- _____. 2012. “O social entre o céu e o inferno: a antropologia filosófica de Pierre Bourdieu”. Tempo Social: Revista de Sociologia da Usp, v.24, n.1: 229-261.
- SAUSSURE, Ferdinand de. 1971. Curso de lingüística geral. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- STINCHCOMBE, Arthur. 1968. Constructing social theories. Nova Iorque: Hartcourt, Brace & World.
- SZTOMPKA, Piotr. 1998. A Sociologia da mudança social. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- VANDENBERGHE, Frédéric. 2009. A philosophical history of German sociology. Londres: Routledge.
- _____. 2010. Teoria social realista: um diálogo franco-britânico. Belo Horizonte: UFMG.

ABSTRACT

As member of a generation of practitioners of the grand art of theoretical synthesis that have already achieved the status of 'Neoclassics', such as Habermas and Bourdieu, Anthony Giddens has forged the theory of structuration through dialogues with an extraordinarily varied set of authors and schools of thought in the human sciences. The article proposes a dialogical reading of structuration theory, conceived as an attempt to combine its reconstruction as a finished product (*opus operatum*) with an elucidation, devoid of any pretensions of exhaustiveness, of a *modus operandi* of social theoretical fabrication that stands out for its methodologically disciplined and creatively oriented eclecticism.

KEYWORDS

Agency, structure, practice, Anthony Giddens, structuration theory eclecticism

SUBMETIDO EM

Março de 2012

APROVADO EM

Junho de 2012

Gabriel Peters

Membro do Núcleo de Pesquisa em Filosofia das Ciências Sociais (SocioFilo) no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Suas publicações mais recentes incluem: a) "Humano, demasiado mundano: a teoria do *habitus* em retrospecto". *Teoria e Sociedade*, v.18, n.1: 8-37, jan/jun 2010; b) "Admirável senso comum? Agência e estrutura na sociologia fenomenológica". *Ciências Sociais Unisinos*, v.47, n.1: 85-97, jan/abr 2011; c) "The social as heaven and hell: Pierre Bourdieu's philosophical anthropology". *Journal for the theory of social behavior*, v.42, n.1: 63-86; d) "O social entre o céu e o inferno: a antropologia filosófica de Pierre Bourdieu". *Tempo Social (USP)*, v.24, n.1: 229-261, jun 2012. Contato: gabrielpeters@hotmail.com

COALIZÕES LEGISLATIVAS ESTADUAIS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS GOVERNOS DE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL ENTRE 1998-2006¹

Felipe Nunes

RESUMO

O objetivo deste estudo é mostrar que, assim como no contexto nacional, o sistema político presidencialista multipartidário estadual tende a gerar coalizões de governo baseadas em acordos partidários. Para tanto, foi feita uma análise dos governos estaduais de Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre 1998 e 2006. Foi possível observar que nos dois casos os principais partidos nacionais – PMDB, PT e PSDB – estão à frente das disputas que envolvem o governo do estado. Além disso,

eles aparecem como protagonistas no Legislativo. Nos dois casos aqui analisados, não é possível sustentar o argumento do ultrapresidencialismo estadual. Interessante destacar o papel do contexto dos subsistemas partidários na conformação das coalizões. As coalizões variam de acordo com o número de atores em competição, a distribuição de preferências e sua distância relativa, e é direta a associação entre essa variação e o padrão de configuração e competição encontrado nos estados.

PALAVRAS-CHAVE

Coalizões Governativas, Presidencialismo, Legislativos Subnacionais

¹Esse artigo foi elaborado a partir do capítulo 2 da dissertação de mestrado “Governos de Coalizão e Resultados de Soma Positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul 1999-2006” apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em ciência política na UFMG. Agradeço enormemente aos comentários das minhas orientadoras, Fátima Anastasia e Monica Mata Machado de Castro, e dos membros da minha banca avaliadora, Magna Inácio e Octavio Amorim Neto. Agradeço também aos comentários e sugestões de Guilherme Alberto Rodrigues e dos dois pareceristas anônimos da Revista Teoria e Sociedade. O trabalho foi integralmente financiado por bolsa de pesquisa FAPEMIG concedida entre 2007 e 2008.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar as estratégias dos governadores para compor maiorias no interior de legislativos estaduais. No plano nacional, diversos estudos já se dedicaram a explicar a forma como são formadas e mantidas as bases parlamentares para dar sustentação ao governo. Por outro lado, são escassas as investigações voltadas para as instâncias subnacionais de representação, colocando em dúvida a validade de se projetar a lógica nacional de formação de maiorias no plano estadual. Santos (2001) desencoraja a passagem direta da lógica da análise política observada na Câmara dos Deputados para os estados da federação. Para ele, “existe uma variedade significativa de experiências políticas em nível estadual no que tange às relações Executivo-Legislativo, à produção legal das assembleias, bem como à organização interna desses órgãos representativos” (Santos 2001: 289). Este artigo se insere em meio a essa discussão, pretendendo responder à seguinte pergunta: *seria possível falar em coalizões governativas em subsistemas partidários, ou seja, no nível estadual de governo?*

Segundo a literatura que investiga a estabilidade política em sistemas presidencialistas, a composição de coalizões governativas se transformou na saída mais eficiente para os problemas de governabilidade inerentes ao sistema presidencialista multipartidário (Cheibub, Przeworski, Saiegh 2004). Ao propor a teoria do “ultrapresidencialismo estadual”, contudo, Abrúcio (2002) lançou uma nova agenda de pesquisa interessada em investigar os limites e os alcances de se identificar a operação de presidencialismo de coalizão nos estados brasileiros. Tal estímulo advém da afirmação de que os estados combinam características de elevada concentração de poderes nas mãos dos Governadores. Segundo o autor, por causa dos poderes de agenda, dos recursos políticos e orçamentários e da fragilidade institucional do Legislativo estadual, os governadores teriam incentivos para cooptar deputados utilizando os recursos à sua disposição – recursos esses que são indispensáveis para a manutenção das carreiras políticas dos parlamentares. Assim, mais do que negociar, barganhar, ou discutir, o que caracterizaria o relacionamento entre Executivo e Legislativo seria o “pacto homologatório” em que deputados aprovam as políticas de interesse do governo e abdicam do papel de fiscalizá-lo em troca de benefícios particularistas.

O diagnóstico de Abrúcio(2002) apresenta a limitação de ter sido feito em um momento histórico específico, logo após a redemocratização, no qual os governadores tiveram papel decisivo e do qual saíram fortalecidos. Entretanto, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, quando foram implementadas reformas voltadas para o enfraquecimento dos governos estaduais, os governadores viram re-

duzidas as possibilidades de utilizar seu principal trunfo para a construção de suas amplas bases de apoio: os recursos dos bancos estaduais². Tais mudanças, no entanto, não autorizam o pesquisador a afirmar que os governadores não desempenham papel importante no cenário estadual, mas implica testar se é válida a relativização da tese do “ultrapresidencialismo estadual”. Afinal, alguns dos mais importantes fatores assinalados por Abrúcio como condição para a existência do fenômeno não existem mais. Sendo assim, se como afirma o autor, uma das origens do poder dos governadores no período de 1991-1994 era a fragilidade institucional dos legislativos estaduais, é razoável esperar que o enfraquecimento dos governadores, aliado ao fortalecimento dos legislativos na maioria dos estados, tenham contribuído para alterar o quadro descrito pelo autor, dotando os legislativos estaduais de maior capacidade para o exercício de sua função legislativa e fiscalizadora.

De acordo com as últimas investigações sobre a relação entre Executivo e Legislativo nos estados (Nunes 2008, 2009; Silame 2009; Castro, Anastasia, Nunes 2009), parece plausível esperar que, embora haja variação no tipo de relação entre os poderes nos diversos estados brasileiros, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul encontrar-se-á um relacionamento entre poderes caracteristicamente de coalizão. Este texto desenvolve, portanto, o que Lijpahrt (1971) convencionou denominar de ‘análise comparada de casos desviantes’. Segundo ele, esses estudos são caracterizados por investigar alguns casos em que deveria se esperar um comportamento desviante do que é tomado como padrão pela literatura convencional. Em geral, os casos são selecionados a fim de revelar porque são desviantes, ou seja, para descobrir outras explicações relevantes que não foram consideradas anteriormente, ou para refinar as definições (operacionais) de algumas ou todas as variáveis comumente utilizadas.

Através dessa proposta metodológica, eu pretendo sustentar o argumento de que Minas Gerais e Rio Grande do Sul apresentam um relacionamento entre poderes caracteristicamente de coalizão. A motivação para essa pesquisa vem do fato desses dois estados terem os governadores que relativamente mais perderam poder após 1994 (Souza e Dantas Neto, 2006), em que o poder legislativo é altamente concentrado em torno de líderes partidários (Santos 2001) e que apresentam a maior proporção de deputados com perfil partidário (Melo 2011). Sendo assim, as

² Deve-se ressaltar, também, a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) a partir de 2000, no governo FHC. Ela estabelece normas voltadas para a responsabilização na gestão fiscal e para a manutenção do equilíbrio, do controle e da transparência das contas públicas.

características institucionais e partidárias dos dois estados me levam a crer que eles apresentarão um padrão diferenciado do observado por Abrúcio. Não só pelas mudanças estruturais já citadas, mas, sobretudo, porque os dois estados são exemplos de legislativos que se profissionalizaram, fortaleceram o controle e a fiscalização de suas contas, ampliaram a transparência das atividades legislativas, e mais importante, que mais centralizaram a organização legislativa nas mãos dos partidos políticos com representação parlamentar (Anastasia 2001; Grohmann 2001; Santos 2001; Tomio, Ricci *no prelo*).

O texto está organizado da seguinte forma: na primeira sessão apresenta-se o debate sobre sistemas de governo com foco no presidencialismo e nos seus resultados em termos de estabilidade e governabilidade; em seguida, passa-se a justificar teoricamente a possibilidade de que haja, nos governos estaduais, a exemplo do que se observa em sistemas presidencialistas multipartidários, coalizões estáveis de governo. Por fim, passa-se à descrição da dinâmica de governo nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, comparativamente, tentando observar se a estrutura da competição estadual gera governos de coalizão com características que se relacionam com os subsistemas partidários e com a distribuição de forças e preferências políticas, como é observado no nível nacional.

PRESIDENCIALISMO E RESULTADOS LEGISLATIVOS

Há muitas maneiras de se definir um regime presidencialista. Todas elas, todavia, são construídas em contraposição ao sistema parlamentarista³. Dentre as opções discutidas pela literatura, a mais satisfatória é a que estabelece como presidencialismo o regime em que (a) o chefe de governo é eleito por voto direto da população, (b) com mandato fixo, (c) com a prerrogativa de instituir e destituir seu ministério e (d) com poderes legislativos (Mainwaring e Shugart 1993; Shugart e Carey 1994). Tal sistema de governo apresenta, na visão de alguns autores, uma série de desvantagens em relação ao parlamentarismo. Em relação à sua composição, afirma-se que eleições independentes entre Executivo e Legislativo tenderiam a gerar impasses quanto à legitimidade da agenda do governo: os dois poderes podem reivindicar, uma vez que sua legitimidade foi cimentada no voto. Tal comportamento poderia levar o sistema a crises institucionais. O parlamentarismo, por outro lado, não sofreria desse tipo de problema, por ser o Executivo composto a partir do Legis-

³ Para uma revisão sobre as definições de Presidencialismo ver Amorim Neto (2006: 21-26).

lativo. Afirma-se, ainda, que o presidencialismo tem alta probabilidade de produzir crises de paralisia decisória por conta da presença de mandatos fixos. Em uma eventual disputa entre o Executivo e o Legislativo, o resultado pode ser, afirmam os autores, a paralisação do funcionamento do governo até que novas eleições aconteçam. Acerca do parlamentarismo, a solução seria dada pela dissolução de um gabinete e a composição de outro (Linz 1994; Shugart e Carey 1994).

As críticas ao sistema presidencialista foram baseadas, principalmente, nos países Latino-Americanos. Diferentemente do presidencialismo norte-americano, os presidencialismos da América do Sul apresentariam o que a literatura convencionou chamar de “combinação explosiva” (Mainwaring 1993). Além do sistema presidencialista, a presença do sistema de representação proporcional de listas abertas, com multipartidarismo e federalismo, configuraria em um cenário perfeito para a baixa institucionalização dos partidos políticos e, conseqüentemente, para a operação de um sistema político pouco estabilizado e sem capacidade de gerar resultados em termos de políticas públicas.

Apesar da consistência da argumentação e de algumas evidências confirmarem essa conclusão mais geral, o caso brasileiro apresenta peculiaridades que relativizam as críticas direcionadas ao modelo presidencialista. Operaria, no Brasil, um “presidencialismo de coalizão”: um sistema de governo estável, capaz de gerar resultados possíveis de serem estimados por meio do comportamento dos partidos no interior do Legislativo. Segundo Santos (1997), e Figueiredo e Limongi (1999), o modelo em vigência no país apresenta algo muito peculiar, se comparado ao modelo norte-americano. No Brasil, o presidente da república não só está munido de recursos políticos (possibilidade de indicar seus ministros e demais cargos da burocracia do Estado), como também de poderes legislativos (poder de decreto, de veto e de urgência). A explicação para a governabilidade no Brasil estaria no fato de que o Presidente se tornou o centro do poder no processo de tomada de decisão. Além de controlar recursos de importância para os partidos, ele domina a agenda legislativa e dita seu ritmo de tramitação. Nesse contexto decisório, portanto, observam-se práticas de negociação e barganha entre os partidos e o Executivo que lembrariam os padrões associados ao parlamentarismo.

Se as primeiras conclusões apontavam para uma relação inequívoca entre Presidencialismo e baixo sucesso legislativo, os trabalhos acima citados revelaram a necessidade de repensar as conexões que ligam os sistemas políticos, suas estratégias governativas e os resultados políticos observados. As primeiras tentativas nessa direção trabalharam com a hipótese de que o Presidencialismo, associado ao multipartidarismo, possui menor capacidade de gerar governos majoritários, o que, por conseqüência, permite deduzir que poderiam se esperar menores taxas de sucesso

legislativo. Os resultados mostraram que essa suposição estava equivocada em duas direções. Primeiro, observaram-se muitos presidencialismos com alto sucesso legislativo (Saiegh 2004; Limongi 2006b). Segundo, independentemente do tamanho da coalizão, as taxas de sucesso legislativo de presidentes são tão altas quanto as observadas em sistemas Parlamentaristas (Cheibub, Przeworski, Saiegh 2004).

Esses dois resultados indicam que a transposição de um tipo de governo para um resultado legislativo não é algo simples e direto. A cadeia causal que leva de um para o outro não pode ser reconstituída pelo analista sem a preocupação com o tipo de estratégia decisória empreendida pelo governo e pela definição e observação das arenas, dos recursos, das preferências e das regras em operação (Tsebelis 2003). Parece claro, no entanto, que mais do que peculiaridades ligadas ao presidencialismo, principalmente o brasileiro, são os atributos das coalizões montadas sob um sistema presidencialista, multipartidário e de representação proporcional, que levam a variação nos resultados legislativos. O padrão de coalizão merece, portanto, maior atenção para os interessados no funcionamento de qualquer sistema presidencialista multipartidário.

PRESIDENCIALISMO E COALIZÕES GOVERNATIVAS

Segundo boa parte da literatura especializada, presidentes minoritários tendem a sofrer dificuldades para governar caso não busquem, depois das eleições, a conformação de uma coalizão majoritária. Os analistas supõem que sem maiorias estáveis as chances de sucesso legislativo do Presidente são reduzidas. Os resultados de Strom (1990), Mayhew (1991) e Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004), no entanto, apontam para os limites de tais afirmações por carecerem de maior sustentação empírica. Se a composição de coalizões governativas não é uma exigência necessária para que governos funcionem, por que o padrão observado nos países presidencialistas multipartidários é, cada vez mais, marcado pela composição de alianças formais entre partidos em um gabinete multipartidário?

Segundo Inácio (2006), a recorrência de coalizões sob condições de dispersão de poder é explicada, em boa medida, pela maneira como o poder está distribuído entre os atores efetivos em competição. No caso brasileiro, vale destacar, tal afirmação é ainda mais relevante. Afinal, as coalizões são fruto de um sistema eleitoral que tem como constante um grau elevado de incerteza quanto aos resultados do pleito para os legislativos. Na verdade, como propõem Lupia e Strom (2005), parece haver uma interação entre poderes, recursos, preferências e regras que dão ao jogo observado uma dinâmica que varia no tempo e no espaço.

Dois estudos mostram essa complexidade sob duas perspectivas diferentes. Miranda (2009) nos mostra como as estratégias eleitorais impactam o comportamento da coalizão no legislativo. Segundo seus resultados, os partidos tentam ampliar seus ganhos eleitorais demonstrando coesão e disciplina no legislativo. A autora conclui que, dependendo da forma como a disputa é desenhada nas eleições, tende-se a observar distintos alinhamentos legislativos. O partido do presidente, por exemplo, pode ganhar maior confiança eleitoral demonstrando sua capacidade organizacional no Congresso. A mesma estratégia pode ser utilizada pela oposição que pretende marcar posição distinta ao presidente frente aos eleitores. Bawn e Rosenbluth (2006), por sua vez, mostram que as coalizões montadas são o primeiro passo para a montagem das coligações eleitorais que concorrerão na próxima eleição. Eles argumentam que a montagem de coalizões governamentais impacta a escolha de políticas públicas a ser feita no governo e, conseqüentemente, o volume dos seus gastos. Mais do que ideologia, eles argumentam que o que determina o tamanho do setor público é o tamanho das coalizões legislativas necessárias para sustentar um governo.

Saiegh (2004) apresenta resultados indicando que, ao contrário do que pensavam Linz e seus colegas, as incertezas geradas pelos sistemas que dispersam poderes tendiam a incentivar a composição de coalizões. Cientes de que não haveria um governo eleito com maioria legislativa, os partidos, desde as eleições, compõem alianças e fecham acordos que são reiterados com a distribuição dos recursos no momento da instalação do governo. O que ele não explica, no entanto, é por que um partido se disporia a ser coadjuvante em um governo. Ou melhor, quando e com quais objetivos esses partidos ou grupos de atores políticos decidiriam fazer parte de um governo de coalizão. Segundo Strom (1991), essa questão depende da relação entre custos e benefícios calculada pelos atores em competição. Supondo que os políticos querem atender às demandas de suas bases eleitorais e que fazem isso por meio da busca de resultados políticos, a probabilidade de que um político, ou um partido, faça parte de um governo dependerá do volume de oportunidades que terá, vis-à-vis às chances oferecidas para ele optar pela oposição. Se os custos da entrada no governo forem altos e os benefícios baixos, os partidos optarão pelo isolamento. Caso contrário, a estratégia ótima é se alinhar ao governo. Um exemplo disso é a disposição que os partidos com grandes chances eleitorais têm de liderar o movimento oposicionista nos Legislativos. Se os resultados eleitorais mostram um partido cujas chances de vencer o próximo pleito são grandes o suficiente para que seus componentes deixem de atender às demandas de suas clientelas, vale mais, para esse conjunto de atores, enfrentar o custo de não receber recursos do governo, naquele momento (Przeworski 1994).

O argumento mencionado é válido desde que se considere a variação no poder de barganha controlado pelos partidos em cada um dos contextos analisados. No cálculo dos custos e dos benefícios, considera-se o poder que cada um dos negociadores controla. Isso significa que não é qualquer ator em competição que poderá obter os recursos desejados: isso será uma função do seu poder de barganha no contexto decisório. Nesse sentido, a identificação dos atores pivotais (Krehbiel 1990) no interior do Legislativo é ação estratégica que pode reduzir os custos de coordenação do governo, mas que pode, por outro lado, elevar as incertezas quanto aos resultados – já que os atores pivotais tendem a variar sua posição de decisão para decisão. Sob a ótica dos aliados, por exemplo, ser pivotal eleva o poder de barganha em uma negociação de interesse do governo e pode render benefícios significativos para esse conjunto de atores.

Nesse contexto, o caso brasileiro tem sido interpretado como aquele em que as coalizões são mantidas pelo atendimento mútuo dos interesses dos atores relevantes no congresso. Ou seja, (a) o governo tem recursos valiosos a oferecer (políticas, cargos e verbas); (b) os deputados – em geral – mantêm suas bases eleitorais através dos recursos controlados pelo governo; e (c) os líderes partidários são responsáveis pela negociação dos recursos com o governo. Seu poder de barganha é maior quanto mais disciplinados são seus correligionários, e o governo obterá mais sucesso quanto melhor for seu poder de negociação e de distribuição de recursos entre os potenciais aliados (Figueiredo e Limongi 1999; Amorim Neto 2006; Inácio 2006; Zucco 2008). No Brasil, então, as chances de sucesso legislativo de um governo variam de acordo com (1) as preferências dos atores em competição, com (2) a disposição do governo para negociar, com (3) o poder de barganha dos partidos, principalmente os pivotais, e com (4) o tamanho e o grau de recursos disponíveis para as oposições.

É POSSÍVEL FALAR EM “COALIZÕES ESTADUAIS”?

Como mostrado, sob o Presidencialismo multipartidário criticado por Mainwaring (1993), os países latino-americanos lograram superar, por meio de coalizões governativas, o desafio da estabilidade democrática. No caso brasileiro, em particular, afirma-se que a governabilidade é resultado da composição de coalizões governativas por meio de alianças partidárias e do controle, por parte do Presidente, da agenda de governo (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto, 2006). Esses argumentos têm sido qualificados no sentido de se entender que não basta compor uma coalizão governativa para que o sucesso legislativo seja observado. Há uma dimensão interveniente nessa conexão causal, referente ao tipo de coalizão que é obtida

e ao *timing* de sua construção (Saiegh, 2004; Inácio, 2006; Anastasia e Inácio, 2008).

Seria possível afirmar, portanto, que essas características também são observadas nos estados brasileiros? Focado no caso paulista, Abrúcio (2002) mostra que o padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo seguia (entre 1991 e 1994) o que ele denominou de “ultrapresidencialismo estadual”. Ao analisar o período de governo estadual de 1991 a 1994 em 14 estados brasileiros (Abrúcio 1998), o autor afirma, novamente, que a esfera estadual de governo se caracteriza por um ultrapresidencialismo, uma vez que está marcada por dois traços singulares: (1) o governador é o agente principal no processo de governo e (2) os mecanismos de controle do Poder Público são pouco efetivos. Para Abrúcio (2002), o Executivo estadual mantém sua centralidade no processo de governo inibindo os *checks and balances*, característicos de sistemas presidencialistas, cooptando seus potenciais fiscalizadores: o Legislativo e o Judiciário. Para o autor, “a formação de uma maioria governista sólida nas Assembleias foi a arma fundamental utilizada pelos governos estaduais para controlar o processo decisório” (Abrúcio 2002). E o autor complementa, “se a isso se acrescenta o fato de que as Assembleias Legislativas funcionam com baixo grau de especialização e profissionalização, configura-se um cenário em que o poder dos governadores se impõe sem contestação”. Com esses incentivos, restaria aos deputados, na avaliação de Abrúcio, a estratégia governista.

Embora trabalhos sobre o padrão de relacionamento entre os poderes tenham mostrado que o governismo persiste em alguns casos (Costa e Oliveira, 1998; Nunes, 2008), as implicações do argumento precisam ser qualificadas. Não parece razoável supor a existência do governismo em todos os casos. Assim, é preciso identificar quais as dimensões que contribuem para a passagem de um padrão de governo de cooptação para um governo de coalizão (Ricci e Tommiono *prelo*). Como mostrado por Pereira (2001), embora o Executivo nos estados se mantenha predominante sobre o Legislativo, nas palavras do autor, os custos de sua vitória são diferentes tempo e entre os estados, dependendo das forças políticas formadas e do tipo de agenda em discussão. Como ele chamou atenção, “enquanto alguns casos [CE, ES, SP] sustentam a imposição do Executivo, outros indicam uma maior independência do Parlamento [MG e RJ], tendo a experiência do RS o mérito de mostrar como os pratos da balança podem pender para um lado ou para o outro” (Pereira 2001).

Afirmar a existência geral do governismo implica desconsiderar os contextos políticos diferentes nos estados. Se for possível encontrar, em pelo menos algumas áreas, ou em alguns estados, legisladores com poder institucional para fazer valer sua força legítima como representantes, por que não sugerir um modelo analítico em que, ao invés de cooptação, como preconiza Abrúcio (2002), se observe negociação e delegação? Vale lembrar que os contextos institucionais e políticos foram bastante

modificados desde o período analisado por Abrúcio. A privatização dos bancos estaduais (Santos 2001), a diminuição das atribuições do estado perante municípios e União (Tomio e Ricci, 2008) e a consequente redução da arrecadação fez com que o poder dos Governadores fosse diminuído em relação ao período anterior a 1994 (Souza e Dantas Neto, 2006). Com isso, o volume de recursos à disposição do Governador sofreu uma queda acentuada, o que, com certeza, reduziu sua capacidade de imposição e aumentou o poder de barganha do Legislativo.

Não se quer com isso ignorar o traço centralizador dos chefes de Executivo, característica que parece marcar o sistema político brasileiro como um todo. Presidentes e Governadores são o centro de gravidade do sistema político brasileiro (Amorim Neto, 2007), e portanto, são os responsáveis pela coordenação de seus governos. Apesar disso, eu quero argumentar que, assim como os presidentes, também os governadores brasileiros precisam negociar, em maior ou menor grau, apoio político com os atores em competição no Legislativo. O foco, portanto, passa a ser na identificação de características do sistema político estadual que poderiam me permitir rejeitar a tese ultrapresidencial de Abrúcio. Para tanto, eu proponho uma nova teoria de formação de governos estaduais e apresento implicações que podem ser testadas para confirmar ou não minhas expectativas.

ESTRATÉGIAS PARA FORMAÇÃO DE COALIZÕES LEGISLATIVAS

Na tentativa de entender os governos estaduais sob a perspectiva da formação de coalizões, eu espero que o componente ideológico, combinado ao tamanho do contingente legislativo do governador vitorioso nas urnas, implique padrões distintos de coalizão. Espera-se que os governadores considerem dois aspectos para decidir sua estratégia ‘coalizcionista’: (a) o campo ideológico do seu principal adversário nas eleições, e (b) o contingente legislativo do seu campo ideológico. Com relação ao primeiro aspecto, as coalizões formatadas podem ser de dois tipos: (a) de contiguidade ideológica, ou (b) de heterogeneidade ideológica. Na coalizão contígua ideologicamente, os partidos estão ordenados sem nenhum vazio ideológico (Inácio 2006). A coalizão homogênea ideologicamente é aquela em que todos os partidos aliados pertencem ao mesmo campo ideológico. De forma análoga, a heterogênea é aquela em que há pelo menos dois partidos pertencentes a campos ideológicos distintos. Quanto ao número de aliados, há dois tipos de governos: (a) unipartidários e (b) coalizão.

Se o argumento é o de que, dependendo desses dois aspectos, tem-se uma estratégia ótima a ser adotada pelos chefes do Executivo, os governadores tenderiam, então, a adotar as seguintes opções: (a) governo de coalizão heterogêneo não-

-contíguo, (b) governo de coalizão heterogêneo contíguo, ou (c) governo de coalizão homogêneo contíguo. A questão principal, portanto, é saber quais são as estratégias ótimas a ser adotadas pelos chefes do executivo em presidencialismos multipartidários quando encontram distintas condições para a operacionalização de suas coalizões de governo. No quadro abaixo, apresenta-se um esquema para o que se deve esperar dos governadores em diferentes cenários.

Quadro 1 - Contingente Legislativo do campo ideológico do vencedor e campo ideológico do adversário em sistemas presidencialistas multipartidários⁴

Mesmo		Campo ideológico do adversário		
		Contíguo	Oposto	
Contingente Legislativo do campo ideológico do vencedor	Exíguo (<= 35%)	Governo de coalizão heterogêneo não-contíguo (1)	Governo de coalizão heterogêneo não-contíguo (1)	Governo de coalizão heterogêneo contíguo (2)
	Equilibrado (entre 35% e 49%)	Governo de coalizão heterogêneo não-contíguo (1)	Governo de coalizão heterogêneo contíguo (2)	Governo de coalizão heterogêneo contíguo (2)
	Majoritário (> 50%)	Governo de coalizão heterogêneo não-contíguo (1)	Governo de coalizão homogêneo contíguo (3)	Governo de coalizão homogêneo contíguo (3)

O objetivo da tipologia proposta no quadro 1 é mostrar como um governador agirá caso se observe determinado tipo de contingente legislativo associado a determinado campo ideológico do principal adversário ao governo do estado. O suposto básico utilizado na construção da tipologia é o de que, sob o presidencialismo de coalizão, todo governo sai das urnas minoritário e, portanto, precisa formar governos de coalizão com os partidos com assento no Legislativo. Supõe-se, ainda, que todo governador prefere coalizões contíguas e homogêneas a não-contíguas e heterogêneas.

⁴ Para a composição dessa tipologia dois pressupostos foram considerados: (a) governadores preferem governos contíguas a não-contíguas e (b) governadores preferem governos homogêneos a não homogêneos. Essas preferências se justificam pelo fato de que, interno ao modelo apresentado, está o fato de que governos homogêneos e contíguas são os que apresentam menores problemas de coordenação vis-à-vis os governos heterogêneos não-contíguas.

Esse segundo suposto se baseia nos resultados de pesquisas anteriores que mostram a importância da coesão e coerência ideológica para a produção de políticas públicas e para minimizar problemas de coordenação no interior de coalizões (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004).

Passemos a análise da tipologia proposta. Se o governador é filiado a um partido de campo ideológico com base exígua no Legislativo e disputou a eleição com candidato que pertencia ao mesmo campo ideológico ou a campo ideológico contíguo, a tendência é que se observe uma coalizão heterogênea e não-contígua. Uma vez que o Governador não pode contar com maioria no seu campo, a tendência é que busque apoio fora dos seus limites ideológicos. Além disso, como seu principal adversário faz parte do mesmo campo ideológico ou dele está próximo, e é pouco provável que esse partido entre para o governo, a tendência é que se observem governos não contíguos. A diferença desse caso para o de um governador filiado a partido de campo ideológico também de base exígua no Legislativo, mas que disputou a eleição com um candidato de campo ideológico oposto ao seu, é a possibilidade de se compor governos contíguos. Afinal, estando distante no espectro ideológico, o governador pode avançar na direção do seu adversário e conquistar maioria, sem precisar do apoio dos partidos que estão além do seu principal adversário. Esses são os cenários que exigem maior capacidade de negociação por parte do governador. Afinal, os limites ideológicos e numéricos são ultrapassados. O desafio é manter coesão e disciplina entre atores que defendem interesses divergentes.

Caso o campo ideológico do qual faz parte o partido do governador obtenha um contingente legislativo equilibrado, as possibilidades são mais variadas. Se os adversários são do mesmo campo ideológico, a tendência é a de que se observe uma coalizão heterogênea não-contígua. O governador tem que buscar apoio fora de seus limites ideológicos, mas não conta com a parceria de um dos membros do seu campo ideológico. Se os competidores são de campos ideológicos contíguos ou opostos e um deles é da esquerda ou da direita, a tendência é a de que se observe uma coalizão heterogênea contígua. Ou seja, apesar da necessidade de extrapolar os seus limites ideológicos, o governador pode caminhar na incorporação de aliados na direção oposta do seu adversário. Mas, se os competidores são de campos ideológicos contíguos e um deles é do centro, a tendência é a de que se observe uma coalizão heterogênea não-contígua. Aqui, o mais relevante é que o principal adversário ocupa o centro, o que torna muito difícil a possibilidade de que se tenha um governo contíguo sem precisar do apoio dos partidos que estão além desse adversário.

Se o campo ideológico do qual faz parte o partido do governador obtém um contingente legislativo majoritário, há menores custos para o governador. Afinal, o único cenário em que ele pode precisar do apoio de partidos de outros campos ideo-

lógicos é aquele em que disputou o governo do estado com um adversário do mesmo campo ideológico. Nos outros cenários, adversários de campo ideológico contíguo ou oposto, a tendência é que se observem governos de coalizão homogêneos e contíguos.

A partir das proposições teóricas apresentadas acima, e supondo que esse modelo teórico é adequado para distinguir coalizões de governo, é de se esperar que variações quanto ao tamanho e à distância ideológica dos partidos produzam resultados diferentes. Na seção seguinte, inicio a análise de dois casos que, segundo a teoria apresentada acima, deveriam se desviar do padrão ultrapresidencial defendido por Abrúcio.

OS CASOS DE MINAS GERAIS E RIO GRANDE DO SUL

Tendo em vista que as assembleias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul apresentam o padrão mais concentrado de poder legislativo em torno de líderes partidários, e alta estabilidade na competição eleitoral – o que segundo Melo (2011) produz um perfil partidário nos legisladores – parece razoável esperar que nesses dois casos haja um relacionamento entre poderes caracteristicamente de coalizão, o que implica dizer que haveria nesses dois estados uma prevalência de negociações partidárias para a composição de coalizões governativas. Minas Gerais e Rio Grande do Sul seriam os casos no Brasil em que os padrões de formação de coalizão deveriam aflorar de forma mais clara. Primeiro, porque se espera observar, nesses casos, a formação de uma bancada estável de sustentação do governador e, segundo, porque a costura dessa base parece se dar por meio de um programa comumente aceito pelos componentes do governo ou com base na troca de recursos de patronagem com os partidos e/ou deputados (Couto, 1998).

A questão parece ser, então, a respeito *do quê* e de *como negociar*, considerando os recursos de patronagem à disposição dos governadores. A esse respeito, os dados do *survey* com as elites parlamentares estaduais em 12 unidades da federação,

⁵ Serão utilizados os resultados produzidos na pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação das elites estaduais brasileiras”, desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFGM. Entre os meses de setembro de 2007 e fevereiro de 2008, foi aplicado um *survey* com o objetivo de coletar informações a respeito dos deputados daquelas Casas Legislativas. Dos 624 deputados que constituíam o universo, 513 responderam ao questionário. O projeto de pesquisa chamou a atenção para a carência de estudos sobre os legislativos subnacionais no Brasil e, especialmente, para a necessidade de realizar análises comparadas, longitudinais e transversais, que contribuam para o acúmulo de conhecimento sobre o comportamento, o processo e a produção legislativos no âmbito dos estados federados

realizado entre 2007 e 2008, podem ser úteis⁵. No questionário havia duas questões que tratavam especificamente da relação entre os poderes na produção de apoio legislativo. A primeira tratava das iniciativas do governador para ser mais eficiente na obtenção de apoio Legislativo⁶. A segunda abordava os recursos mobilizados pelo governador para obter apoio⁷. Na tabela 1, apresento o resultado da combinação dessas duas variáveis em um indicador que mostra as opiniões dos deputados mineiros e gaúchos quanto à relação dos dois poderes em cada um dos estados⁸.

Qual a estratégia mais eficaz para obtenção de apoio Legislativo

Estratégias	MG (%)	RS (%)	Demais Estados (%)
Negociar cargos com partidos	9,1	51,5	23,0
Negociar cargos com deputados	0	0	16,1
Negociar emendas com partidos	60,0	4,5	21,2
Negociar emendas com deputados	30,9	44,0	39,7
Total (N)	63	46	404

FONTE: Survey “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em seis unidades da Federação”

⁶ P71. “Na opinião do(a) Sr(a), qual das iniciativas abaixo é a mais eficiente para o Poder Executivo conquistar o apoio dos legisladores para suas propostas? Negociar com as lideranças partidárias em geral, negociar com as lideranças partidárias da situação, negociar diretamente com os legisladores”

⁷ P72. “E quais são, na sua opinião, os recursos mais importantes que o Poder Executivo utiliza para obter tais apoios? Execução das emendas orçamentárias dos legisladores, distribuição de cargos aos partidos, distribuição de cargos aos legisladores”

⁸ O primeiro procedimento foi recodificar as variáveis internamente agrupando categorias. As categorias “negociação com líderes partidários” e “negociação com líderes partidários da situação” da variável P71 foram recodificadas em uma única categoria: “negociação com partidos”. Dessa forma, a variável criada possui três alternativas de resposta: negociação com partidos, negociação com deputados ou outros. Na variável P72, agregaram-se as categorias “distribuição de cargos aos partidos” e “distribuição de cargos aos legisladores” dando origem à categoria “distribuição de cargos”. Assim, restaram três opções de resposta à pergunta sobre os recursos a serem negociados: distribuição de emendas, distribuição de cargos ou outros. Em seguida, as variáveis P71 e P72 recodificadas foram combinadas para dar origem à variável “estratégias de negociação” que possui cinco categorias: negociação de cargos com partidos, negociação de cargos com deputados, negociação de emendas com partidos, negociação de emendas com deputados ou outros.

Como pode ser observado, há variação significativa no que se refere à estratégia mais eficiente para se obter apoio legislativo nos dois estados analisados. Contudo, a maior parte dos parlamentares afirma que a estratégia mais eficiente para que o governador obtenha apoio legislativo é a negociação com os partidos. Independentemente do tipo de recurso utilizado – o que também varia por estado – a opção pelos partidos é a mais lembrada. Se esses dados são reportados para todos os estados, os resultados são semelhantes, embora haja grande variação no que se refere à estratégia especificada. O fato é que a resposta dos parlamentares serve como evidência de que os partidos têm um papel importante também nos estados. Isso pode, portanto, servir como indício de que é possível a constituição de coalizões partidárias nas unidades da federação.

Como se verá adiante, o esforço empreendido, aqui, é o de explicar como coligações eleitorais minoritárias são transformadas em coalizões governativas efetivas no contexto estadual de governo. Para tanto, quatro casos distintos serão analisados: os governos Itamar Franco (PMDB), Aécio Neves I (PSDB), Olívio Dutra (PT) e Germano Rigotto (PMDB). A escolha desses casos passou por duas dimensões diferentes. Primeiro, buscou-se produzir uma análise ‘comparada de casos desviantes’ (Lijphart, 1972). Esses estudos são caracterizados pela investigação de casos em que deveria se esperar um comportamento desviante do que é tomado como padrão pela literatura convencional. Com isso, eu pretendo mostrar que a denominação ultrapresidencial para todos os governadores é limitada. O que deve ser enfatizado, no entanto, são as condições em que um governador deixa de exercer um ultra poder sobre os demais agentes do governo. A escolha levou em conta traços semelhantes entre os estados que me permitiriam excluir hipóteses alternativas como cultura, tamanho, importância política e competição partidária. Além disso, buscou-se analisar um período de tempo em que mudanças importantes foram observadas, sobretudo, no padrão de relacionamento entre os poderes – ampliando, assim, a variância na variável dependente que pretendo analisar (ver mais detalhes no apêndice metodológico).

Teoricamente, portanto, os quatro governos analisados deveriam ser classificados da seguinte forma: (1) Itamar Franco: governo de coalizão, heterogêneo não-contíguo. O governador do PMDB (centro) disputou o cargo com um candidato do PSDB (centro), portanto, partido do mesmo campo ideológico; o centro controlou cerca de 40% das cadeiras durante o mandato, assim, é um contingente equilibrado. (2) Aécio Neves: governo de coalizão, heterogêneo contíguo. O governador do PSDB (centro) disputou o cargo com um candidato do PT (esquerda), portanto, partido de campo ideológico oposto; o centro controlou cerca de 38% das cadeiras durante o mandato, assim, obtinha um contingente equilibrado. (3) Olívio Dutra: governo de coalizão, homogêneo contíguo. O governador do PT (esquerda) disputou o cargo

com um candidato do PMDB (centro), portanto, partido de campo ideológico contíguo; a esquerda controlou cerca de 35% das cadeiras durante o mandato, dessa forma, tinha um contingente legislativo equilibrado. (4) Germano Rigotto: governo de coalizão, heterogêneo não-contíguo. O governador do PMDB (centro) disputou o cargo com um candidato do PT (esquerda), portanto, partido de campo ideológico contíguo; o centro controlou cerca de 26% das cadeiras Legislativas durante o mandato, dessa forma, tinha um contingente legislativo exíguo.

Na próxima seção, inicio a apresentação de informações que servirão para avaliar se as proposições apresentadas acima têm capacidade preditiva para auxiliar na compreensão da realidade política subnacionalno Brasil.

COLIGAÇÕES, PARTIDOS, E IDEOLOGIA

As negociações para a composição de governos nascem no momento pré-eleitoral. As coligações, ainda permitidas pelas regras que organizam a competição eleitoral no Brasil, são o primeiro indicativo de quais serão os aliados do governo a ser formado. Há, também, a possibilidade de reordenar os pactos políticos, ainda no contexto eleitoral, quando ocorre segundo turno. A terceira possibilidade aparece com a posse do chefe do Executivo e a indicação de seus aliados para o gabinete. A partir desse momento, todo o processo de configuração não é determinado pelo voto: o mandatário do poder Executivo pode alterar ou reformar sua base a qualquer momento, mas sempre atento, espera-se, aos problemas de coordenação, às suas preferências e aos resultados almejados por seu governo.

No plano nacional, a capacidade de construir coalizões e reformá-las ao longo do mandato tem sido apontada como a grande responsável pela obtenção de sucesso legislativo. No nível estadual, seria possível falar em coalizões partidárias, construídas a partir da distribuição dos cargos (ou verbas) à disposição dos governadores? Para responder a essa questão é preciso descrever a formação e a dinâmica da composição dos gabinetes nos dois estados estudados. Para tanto, três aspectos que parecem diferenciar os casos serão analisados: tamanho, heterogeneidade e contiguidade ideológica dos governos formados.

A literatura concorda com a afirmação de que as coligações eleitorais dão origem às coalizões governativas. Portanto, é nelas que se deve colocar mais atenção inicialmente. Como se sabe, as coligações eleitorais são permitidas no Brasil tanto para o pleito majoritário quanto para as eleições proporcionais. Ademais, elas não precisam ser coincidentes, podendo variar na composição ideológica e numérica. A não necessária coincidência aponta para o uso estratégico desse evento como ferra-

menta para auferir vantagens eleitorais. Enquanto os candidatos a deputado estadual podem compor coligações que tentam beneficiar os maiores partidos e garantir a sobrevivência dos pequenos, os governadores podem pensar no alinhamento com os partidos das principais lideranças do estado. A combinação de estratégias possibilita a expansão das alianças majoritárias a partir das alianças constituídas para as eleições legislativas.

Coligações majoritárias nas eleições estaduais em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul: 1999-2006]

		Número de Candidatos	Partido Vencedor	Partido Derrotado	% votos perdedor (1)	% votos vencedor (2)	Coligação Vitoriosa
1998	MG	6	PMDB	PSDB	38,3	57,6	PMDB / PST / PSL / PTN / PT do B / PMN / PRTB / PAN / PPS / PL / PSC
	RS	7	PT	PMDB	46,4	50,8	PT / PC do B / PSB / PCB
2002	MG	7	PSDB	PT	30,7	-*	PPB / PSL / PTN / PFL / PAN / PRTB / PHS / PV / PSDB
	RS	12	PMDB	PT	37,3	52,7	PMDB / PHS / PSDB

*Em 2002 o governador Aécio Neves (PSDB) foi eleito no primeiro turno com 57,7% dos votos válidos (1) Primeiro turno / (2) Segundo turno

FONTE: TSE, 2009.

Tanto em Minas Gerais (MG) como no Rio Grande do Sul (RS), as coligações foram utilizadas como mecanismo para agregar forças eleitorais. Mas, nesse aspecto, há uma diferença interessante entre os dois estados que pode fornecer uma pista para o argumento aqui apresentado. Como se pode observar na tabela 2, as coligações mineiras vitoriosas são, no período analisado, muito maiores do que as coligações gaúchas. A coligação que elegeu Itamar Franco (PMDB) em 1998 contava com a presença de 11 partidos, e a que elegeu Aécio Neves (PSDB) contava com 9. No RS, Olívio Dutra (PT) foi eleito em uma coligação de 4 partidos, e Germano Rigotto (PMDB) com uma de apenas 3.

A diferença fica ainda mais evidente quando se olha para o aspecto ideológico. No RS o padrão observado é de homogeneidade e contiguidade ideológica, ao contrário do que ocorre em MG, onde as coligações são caracterizadas por heterogeneidade e descontinuidade ideológica. Dutra vence as eleições com o apoio⁹ de partidos de esquerda, e Rigotto com o apoio de partidos de centro. Itamar é eleito por uma combinação de partidos de centro e de direita, e o mesmo acontece com Aécio. Chama atenção, ainda, o fato de que, em apenas um caso – o de Aécio Neves –, o governador é eleito em primeiro turno. Nos outros três governos analisados, o percentual de votos obtidos pelo segundo candidato mais votado supera os 30%, chegando a 47% no RS, em 1998. Isso pode ser notado na eleição gaúcha de 2002, que, mesmo com 12 candidatos ao governo do estado, o segundo colocado recebe, no primeiro turno, 37,3% dos votos válidos.

Composição Partidária da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul: 1999-2006¹⁰

	Olívio Dutra (PT)				Germano Rigotto (PMDB)			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PP	20,00	20,00	20,00	20,00	18,18	18,18	18,18	18,52
PDT	12,73	12,73	12,73	12,73	12,73	10,91	12,73	12,96
PT	21,82	20,00	20,00	20,00	23,64	23,64	23,64	24,07
PTB	18,18	18,18	18,18	18,18	10,91	10,91	10,91	12,96
PMDB	18,18	18,18	9,09	9,09	16,36	18,18	18,18	16,67
PL	0,00	0,00	0,00	0,00	1,82	1,82	1,82	0,00
PPS	0,00	0,00	10,91	10,91	5,45	5,45	1,82	1,85
PFL	3,64	3,64	3,64	3,64	1,82	1,82	3,64	3,70
PSB	1,82	1,82	0,00	0,00	1,82	1,82	1,82	1,85
PSDB	3,64	3,64	3,64	3,64	5,45	5,45	5,45	5,56
PC do B	0,00	1,82	1,82	1,82	1,82	1,82	1,82	1,85
Total	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)	55 (100)

FONTE: TSE, 2009.

⁹ Vale lembrar que esses dados foram retirados do TSE. No entanto, não foi possível identificar o apoio que é dado pelos partidos derrotados no primeiro turno aos partidos que disputam no segundo. Essas informações seriam essenciais para se observar o tamanho e a consistência ideológica das coligações informais que conduzem ao governo vencedor.

¹⁰ É impossível distinguir se as mudanças na composição partidária dos parlamentos de MG e RS se devem à migração ou à presença de suplentes de coligações eleitorais proporcionais. O fato é que os principais partidos mantêm suas bancadas estáveis e com larga influência dentro dos legislativos para todo o período.

A condução das disputas para o segundo turno se mostra fundamental para as democracias multipartidárias por ser responsável pela organização dos dois campos competitivos que terão espaço no Legislativo: o governo e a oposição. Na tabela 2, pode-se observar a manutenção dos partidos adversários em campos antagônicos ao longo das duas eleições aqui analisadas: no Rio Grande do Sul, o PT e o PMDB lideram a disputa nos dois pleitos; em Minas Gerais, PMDB, PSDB e PT revezam a disputa do segundo turno. Os dados mostram que os grandes partidos nacionais conduzem as disputas regionais nos dois estados. Isso é fortemente incentivado pelo fato de que o segundo turno consegue acomodar as disputas fragmentadas, típicas de um sistema multipartidário. No caso do RS chama a atenção a regularidade de PMDB e PT mesmo no contexto de muitos candidatos ao governo do estado. O resultado dessa regularidade é observado, também, nas urnas para o Legislativo.

Tabela 4 - Composição Partidária da Assembléia Legislativa de Minas Gerais: 1999-2006

	Itamar Franco (PMDB)				Aécio Neves (PSDB)			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PDT	10,4	10,4	10,4	10,4	6,49	6,49	6,49	7,79
PFL	7,79	9,09	9,09	9,09	6,49	6,49	9,09	10,4
PL	6,49	5,19	6,49	13	18,2	10,4	5,19	2,6
PMDB	14,3	16,9	15,6	13	10,4	11,7	13	11,7
PP	6,49	6,49	6,49	7,79	6,49	6,49	7,79	7,79
PPS	3,9	3,9	2,6	3,9	2,6	3,9	5,19	6,49
PSB	2,6	2,6	5,19	3,9	2,6	2,6	0	0
PSD	7,79	7,79	7,79	2,6	0	0	0	0
PSDB	18,2	18,2	16,9	15,6	19,5	20,8	19,5	23,4
PT	9,09	7,79	7,79	9,09	19,5	19,5	20,8	20,8
PTB	7,79	7,79	7,79	9,09	6,49	6,49	6,49	2,6
Outros	5,2	3,9	3,9	2,6	1,3	5,2	6,49	6,5
Total	77(100)	77(100)	77(100)	77(100)	77(100)	77(100)	77(100)	77(100)

FONTE: TSE, 2009.

A tabela 3 mostra que, no RS, dos 5 maiores partidos no Legislativo, dois (PP e PTB) não participam das coligações vitoriosas entre 1999 e 2006. O PT mantém cerca de 22% das cadeiras controladas ao longo do período, e o PMDB, cerca de 16%. Juntos, os partidos que lideram as duas disputas para o governo do estado controlam algo próximo de 40% da casa. Em MG (tabela 4), dos 9 partidos efetivos no governo Itamar, apenas

dois participaram da coligação vitoriosa; e dos oito partidos efetivos no governo Aécio, apenas três estiveram na coligação que venceu as eleições. Quanto ao volume de cadeiras controladas pelos partidos que lideram a disputa majoritária, no governo Itamar, o PMDB controla cerca de 15% das cadeiras durante o mandato, e o PSDB, 17%. No governo Aécio, tanto o PSDB quanto o PT controlam cerca de 21% dos assentos legislativos. Também em MG os dois principais partidos do governo e da oposição controlam cerca de 40% do Legislativo. A partir desses dados, três observações merecem ser feitas:

(1) Observa-se que, apesar do número elevado de legendas presentes nas coligações mineiras na comparação com as coligações gaúchas, o número de grandes partidos em cada uma das coligações é muito parecido nos dois estados. O padrão mineiro é o de um grande partido, cercado de legendas pequenas; em contrapartida, no caso gaúcho, os pequenos partidos são alijados das coligações vitoriosas. Sabendo que a fragmentação partidária observada em MG é muito maior do que a presente no RS, esse diferente padrão de composição de coligações pode representar a tentativa, por parte do governador, de garantir o apoio de possíveis atores pivotais. A dispersão maior de poder entre as legendas aumenta as chances de que uma decisão se torne dependente de um ou dois grupos de parlamentares reunidos em pequenas bancadas.

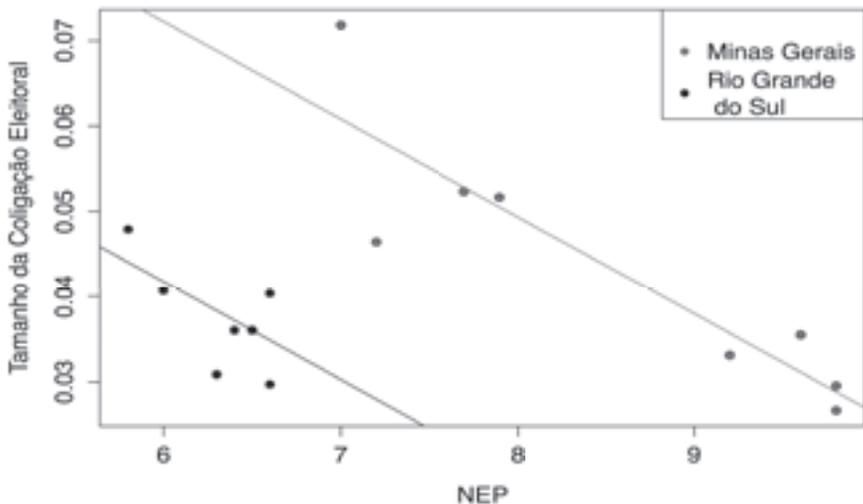
(2) O volume de cadeiras controladas pelos dois principais partidos do governo e da oposição garante que o partido derrotado se mantenha na oposição durante o mandato, já que suas chances de vencer as eleições, na próxima rodada, são claras. A força legislativa obtida nas urnas os credencia como potenciais adversários no próximo pleito. Com isso, os subsistemas partidários de MG e RS parecem estar consolidados em torno de três importantes legendas: PT, PSDB e PMDB. Essa disposição em atuar como oposição, devido ao poder eleitoral recebido, fatalmente impacta o padrão de coalizão encontrado nos estados.

(3) Chama atenção, ainda, o fato de que, a partir das coligações eleitorais, os governos Dutra e Rigotto obtêm apoio legislativo de cerca de 23% dos deputados. No caso mineiro, as coligações eleitorais que elegem Itamar e Aécio controlam, durante o mandato, uma média de 29% e 36% das cadeiras legislativas, respectivamente. Isso lhes obriga a avançar, em maior ou menor grau, para o terceiro passo na composição de coalizões: a busca de apoio legislativo após as eleições. De todos os governos analisados, o de Aécio Neves parece ser o que tem maior vantagem numérica. Para aprovar medidas de seu interesse, basta conseguir apoio de 15% dos deputados, o que, em um total de 77, significa 11 deputados. O caso de Itamar é o mais grave, pois precisa convencer 17 deputados a votar em sua agenda. No RS, tanto Dutra quanto

Rigotto precisaram complementar sua base aliada com 14 deputados.

As análises comparadas na América Latina mostraram que, sob regimes presidencialistas multipartidários, é comum que governos saiam das urnas minoritários (Morgenstern 2004). Mostrou-se, ainda, que há uma alta associação negativa entre o contingente legislativo do presidente (CL) e o número efetivo de partidos (NEP) (Jones 1994; Chasquetti 2001). O mesmo parece acontecer no caso dos estados aqui analisados. Considerando apenas o contingente legislativo obtido pelos governadores a partir das coligações eleitorais, pode-se notar uma correlação negativa entre essa variável e o número efetivo de partidos (NEP). Os gráficos abaixo mostram os valores da correlação para MG e RS. Também para o nível subnacional o tamanho da maioria observada está associado ao número e ao tamanho dos partidos no interior do Legislativo.

Correlação entre NEP e Contingente Legislativo das Coligações Eleitorais em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 1999-2006



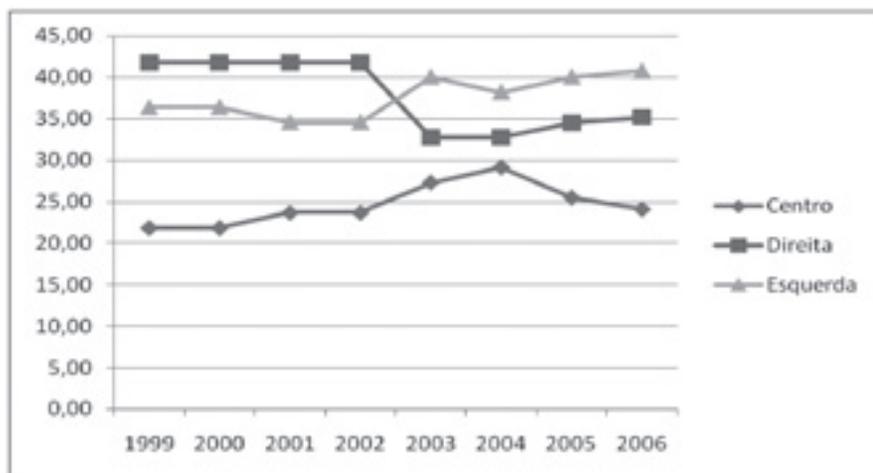
FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

Como já mencionado, as coalizões são formatadas artificialmente, depois da posse dos representantes. Ao fazer isso, os governos estão buscando alinhar atores eleitos para representar os interesses de cidadãos que possuem preferências distintas. O resultado pode ser positivo para a democracia, se for considerado que os conflitos políticos decorrentes da heterogeneidade estrutural das sociedades estão sendo processados institucionalmente; mas pode ser negativo se o nível de coordenação política exigida por parte do governador for muito grande, frente às preferências que podem ser muito distintas. Nesse caso, além do problema numérico, o governador tem que lidar com a diversidade ideológica dos aliados.

Após a formação das coligações eleitorais e a reformatação do apoio eleitoral no segundo turno, os governadores enfrentam o desafio de agregar os 50% mais um – necessários para aprovar sua agenda ordinária¹¹. Para isso, é preciso atentar para a forma como o número de cadeiras é combinado com o posicionamento ideológico dos partidos no Legislativo. Dependendo do volume de apoio necessário pelo governador e da distância das preferências dos atores à sua disposição, o chefe do Executivo pode optar por estratégias distintas (Inácio 2006).

Como exemplo, pode-se imaginar um candidato de partido de esquerda eleito para ocupar o Executivo de um estado brasileiro onde o Legislativo eleito apresenta a seguinte composição: 20% de cadeiras da esquerda, 50% do centro e 30% da direita. Nesse caso, o governador preferirá uma colisão com partidos do centro, o que já lhe garante maioria. Mas, se o Legislativo apresentar 20% de partidos de centro e 50% de partidos de direita, o governador será obrigado a negociar com alguns setores da direita, uma vez que ela terá o poder de vetar qualquer matéria que não seja de seu interesse. Nesse segundo caso, a possibilidade de se chegar a acordos sobre a agenda que será colocada em pauta é remota. Esse exemplo simples serve para mostrar que o número não é o único elemento decisivo nas negociações para a composição da coalizão; a distribuição de preferências também importa¹².

Gráfico 2 - Composição Ideológica da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul:1999-2006



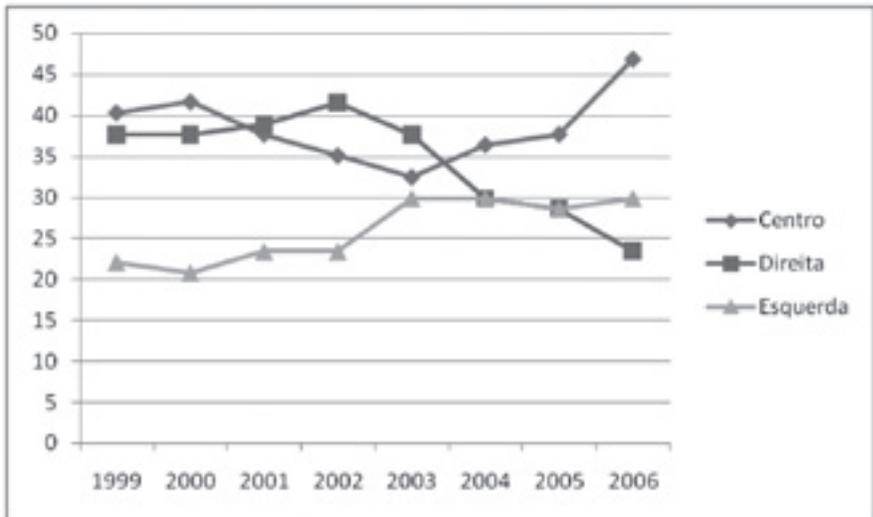
*Esquerda: PCdoB, PT, PDT e PSB / Centro: PMDB, PPS, PSDB / Direita: PFL, PTB, PL e PP
 FONTE: TSE, 2009.

¹¹ Vale ressaltar que no caso não se está considerando que a aprovação de PECs, por exemplo, necessita de 3/5 do plenário para ser aprovado.

¹² Para um estudo sistemático desse tipo de problema ver Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004).

Nos casos de MG e RS, o padrão de distribuição de preferências ideológicas é muito distinto. Conforme pode ser observado nos gráficos 2 e 3, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul apresenta ao longo do tempo uma polarização entre partidos de esquerda e direita, ficando os partidos de centro sempre em terceiro lugar. Em Minas não há um padrão claro. Somente a esquerda não consegue obter maioria de cadeiras no legislativo ao longo do período. O centro e a esquerda apresentam tendência de crescimento, enquanto que a direita diminui consideravelmente de tamanho, desde 2002¹³.

Gráfico 3 - Composição Ideológica da Assembléia Legislativa de Minas Gerais:1999-2006



*Esquerda: PCdoB, PT, PDT e PSB / Centro: PMDB, PPS, PSDB, PSC, PMN, PV, PSN e PHS / Direita: PFL, PTB, PL, PP, PST e PSD

FONTE: TSE, 2009.

Interessante observar, ainda, que a variação do percentual de cadeiras dentro e entre os campos ideológicos no interior dos mandatos é maior em Minas Gerais. A migração partidária no Rio Grande do Sul quase inexistente, o que pode ser interpreta-

¹³ A classificação dos partidos levou em conta os últimos trabalhos sobre posicionamento ideológico dos partidos no Brasil, tanto no nível nacional, como estadual. Os dados são todos muito coincidentes, o que nos permite afirmar que a classificação não apresenta inconsistências com o esperado teoricamente. Ver Power e Zucco (2009), Melo e Nunes (2009); Castro, Anastasia, e Nunes (2009).

do como um fator explicativo do nível de organização do subsistema partidário do estado. Historicamente, o subsistema partidário do Rio Grande do Sul é considerado forte e estruturado ideologicamente (Grohmann 2001). A composição ideológica apresentada no gráfico 2 é mais uma evidência a esse favor. A queda da direita mineira ao longo do governo Aécio chega a ser impressionante: esse campo inicia o mandato com 37% das cadeiras e, em 2006, chega a 24%. Tendo a esquerda se estabilizado nesse período, está claro que os deputados migrantes optaram por partidos de centro como destino (Melo 2004).

EVIDÊNCIAS SOBRE COALIZÕES GOVERNATIVAS ESTADUAIS

Para verificar se a proposição acima se sustenta, foi preciso, antes, definir como os governos seriam analisados. Optou-se pela divisão dos períodos, levando-se em conta a composição dos gabinetes. Sabendo-se que um dos atributos do regime presidencialista é a possibilidade de que o chefe do Executivo indique e demita seu secretariado sem grandes restrições, optou-se por classificar os quatro governos analisados tendo em vista a dinâmica de composição, ingresso e saída dos partidos das Secretarias de Estado, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul. O critério adotado para a distinção do número de coalizões compostas no período foi a entrada ou a saída de um partido do primeiro escalão das secretarias. Nesse caso, não interessa quanto ou o quê cada partido tem dentro do governo, mas, somente, se ocupa alguma secretaria¹⁴. Essa dinâmica tem impacto direto sobre o contingente legislativo coordenado por determinada coalizão. Supõe-se, portanto, que o volume de apoiadores com que pode contar o governador é diretamente proporcional ao tamanho dos partidos que ocupam postos de secretaria nos respectivos governos. Sendo assim: (1) para ser considerado partido aliado, esse tem que, necessariamente, ocupar um posto na secretaria de estado, (2) se o partido X controla 20% das cadeiras no Legislativo e ocupa uma secretaria, espera-se que o governo possa contar, na maior parte do tempo, com esses 20% de apoio e (3) o que partido do governador sejasempre considerado como parte da coalizão de governo¹⁵.

¹⁴ A classificação dos gabinetes desenvolvida em Nunes (2009) leva em conta também o volume de recursos controlados pelos partidos. A referência no referente a esse tema é Amorim Neto (2006).

¹⁵ Esse último critério é importante ser evidenciado porque Itamar Franco enfrentou sérios problemas com o seu partido durante o mandato. Deixou o partido, logo no início do mandato, por não concordar com o fato do PMDB apoiar o governo FHC, então presidente. O partido no legislativo mineiro, no entanto, embora tenha ficado fragmentado, continuou operando na base de apoio de Itamar, como mostrou Nunes (2008).

Tabela 5 - Coalizões governativas de Minas Gerais e Rio Grande do Sul: 1999-2006

Coalizões	Partidos	Período	Cadeiras (%)*	Secretarias**	NEP
Dutra I	PT - PSB – PDT	jan/99 - nov/99	36,4	21	5,80
Dutra II	PT – PSB	dez/99 - dez/00	21,8	21	6,00
Dutra III	PT - PSB – Pcdob	jan/01 - dez/02	21,8	22	6,60
Rigotto I	PMDB - PSDB - PDT - PP – PTB	jan/03 - fev/06	64,2	22	6,50
Rigotto II	PMDB – PTB	mar/06 - dez/06	29,6	19	6,30
Itamar I	PMDB - PDT - PFL – PSB	jan/99 - jan/99	35,1	19	9,80
Itamar II	PMDB - PDT - PFL - PSB – PT	fev/99 - abr/00	45,5	19	9,50
Itamar III	PMDB - PDT - PFL – PT	mai/00 - mar/02	43,6	21	9,50
Itamar IV	PMDB - PFL – PT	abr/02 - dez/02	31,2	21	9,60
Aécio I	PSDB - PP - PL - PSB - PTB – PDT	jan/03 - jun/04	56,5	18	7,60
Aécio II	PSDB - PP - PL - PTB - PPS - PMDB – PFL	jul/04 - jan/05	66,3	18	7,90
Aécio III	PSDB - PP - PL - PTB - PPS - PMDB - PFL – PDT	fev/05 - fev/06	72,7	18	7,70
Aécio IV	PSDB - PP - PPS - PMDB – PDT	mar/06 - dez/06	57,2	18	7,00

* Média de cadeiras no período / **Máximo de secretarias no período

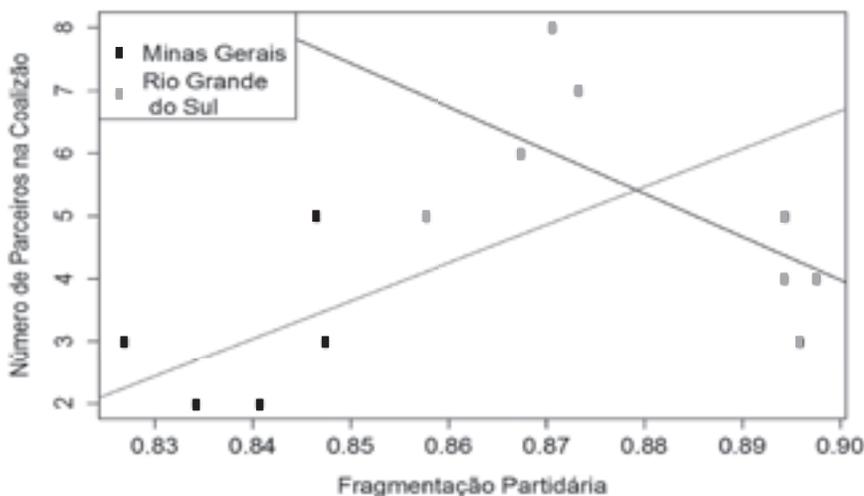
FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

Obteve-se como resultado três coalizões no governo Dutra, dois no período Rigotto e quatro nos governos Itamar e Aécio. As acomodações de segundo turno e as negociações após as eleições levam, de um modo geral, a coalizões que mantêm os partidos que participaram das coligações e incluem outros que se aproximaram para garantir cadeiras legislativas próximas à maioria. Em todos os casos, as primeiras coalizões de cada governo são as coligações vitoriosas ampliadas. O número de secretarias de cada estado também é semelhante, variando de 18 a 21 em ambos os casos.

Quanto à composição das coalizões, os dados parecem mostrar variação na

relação entre a dispersão de poder entre os partidos e o número de atores a ser considerado na composição das coalizões. A média de aliados no RS é de 3, enquanto que em MG é de 5,25. Quando se compara a fragmentação estadual e o número de parceiros por coalizão (gráfico 4), observa-se uma associação positiva entre número de partidos no estado e o número de atores pertencentes à coalizão de governo no RS, além de uma associação negativa em MG. Essa variação parece estar associada ao tipo de sistema partidário existente em cada estado. No RS, grandes mas poucos partidos; em MG, muitos porém pequenos partidos.

Gráfico 4 – Correlação entre Fragmentação Partidária e Número de Parceiros na Coalizão em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, 1999-2006

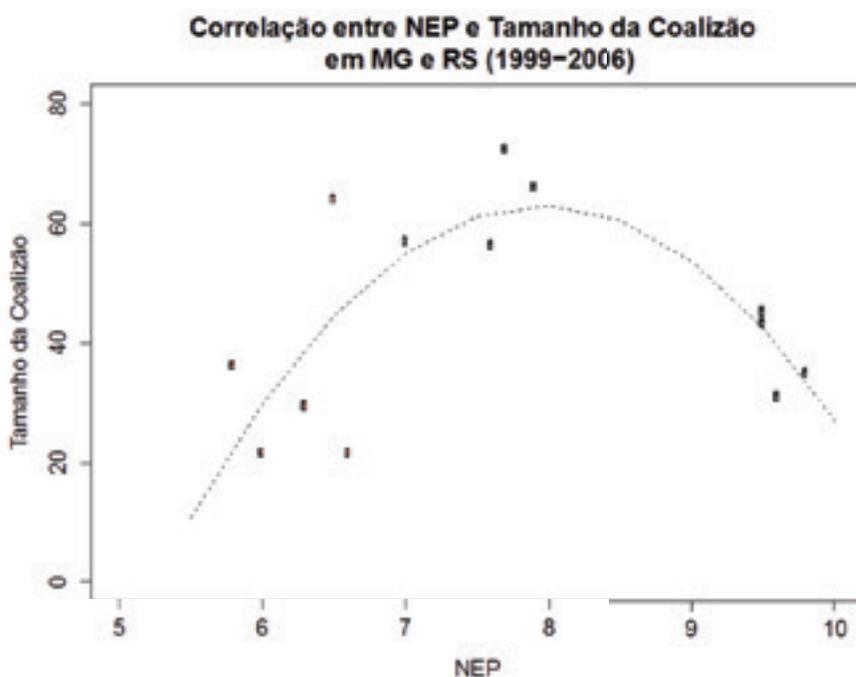


FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

Dos 13 governos analisados, 5 contaram com o apoio de mais de 50% do legislativo, sendo 3 com apoio de mais de 3/5 do parlamento, 4 com apoio entre 35% e 46% e 4 com suporte legislativo entre 22% e 31%. Como mostrado anteriormente, o contingente legislativo do governador vitorioso nas urnas está negativamente associado ao NEP resultante das eleições. No processo eleitoral, o número de partidos efetivos coligados ao governador é pequeno, tendo em vista que os grandes partidos tendem a lançar candidaturas próprias, mesmo que seja somente para negociar apoio político num eventual segundo turno (Melo 2005). Durante o mandato, no entanto, espera-se que a relação seja em outra direção e de natureza distinta. Quando o sistema se torna mais competitivo – e há muitos partidos parlamentares efetivos –, o poder de barganha dos mesmos aumenta. Desse modo, a possibilidade de que partidos efetivos façam parte do governo

é elevada, mas até certo ponto. Espera-se que, a partir de um determinado nível, incluir partidos efetivos no governo gere custos elevadíssimos. Por exemplo, pode se tornar muito custoso compartilhar cargos de secretaria com os partidos que têm grande contingente legislativo, se o governador já possui maioria. O resultado da associação entre o contingente legislativo médio do mandato e o NEP, no gráfico 5, mostra isso. Obtém-se uma relação quadrática, ou seja, o aumento do NEP tende a elevar o contingente legislativo do governador, até determinado limite. A tendência observada em governos com NEP maior do que 8 é a queda no contingente Legislativo do governador.

Gráfico 5 - Correlação entre Contingente Legislativo do Governador e o NEP por coalizão: Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 1999 a 2006



FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

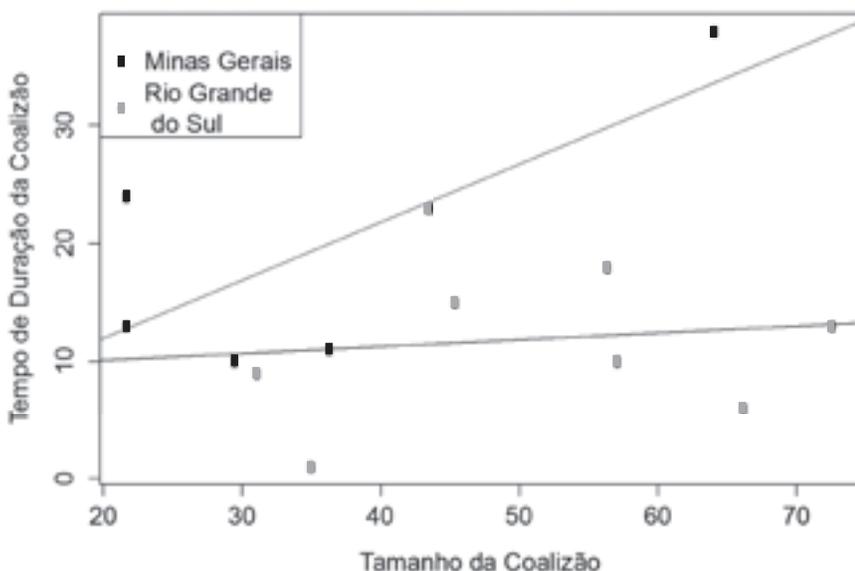
O que dizer sobre a duração das coalizões?¹⁶ Segundo as pesquisas sobre o

¹⁶ É importante lembrar que esse não é um tema central deste trabalho. Interessa, apenas, como característica das coalizões analisadas. Por isso, não serão feitos testes de hipóteses ligados à questão. Para uma análise acurada do tema, ver Altman (2000) e Amorim Neto (2006).

tema, em contextos presidencialistas, quanto mais complexas são as condições de negociação para a formação das coalizões e para produzir decisões, menor tende a ser sua durabilidade (Deheza 1998; Altman 2000; Martin e Stevenson 2001; Laver 2003; Amorim Neto 2006). Nessa direção, Amorim Neto (2006: 96) mostrou que “executivos majoritários, administrações unipartidárias e gabinetes altamente partidários são atributos que – independentemente - maximizam a sobrevivência dos governos”. Portanto, há variações entre as coalizões também com referência à sua duração.

No caso dos estados aqui estudados, as coalizões mineiras duram, em média, menos (11,9 meses) do que as coalizões gaúchas (19,2 meses). A coalizão de menor duração é encontrada em MG (Itamar I) e a maior no RS (Rigotto I). Isso pode estar atrelado ao volume de cadeiras controladas pelos governos em cada estado. Como mostra o gráfico 6, o aumento do contingente legislativo do governador eleva a duração das coalizões apenas no RS. Em MG a associação é quase nula.

Gráfico 6 - Correlação entre Tamanho e Duração da Coalizão em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul



FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

Falta saber, ainda, como se distribuem ideologicamente as coalizões. Elas são homogêneas ou são contíguas? No RS, apenas uma coalizão não é contígua (Rigotto II); em MG, ao contrário, apenas nos casos de Aécio II e III elas são contíguas. Essas informações mostram, reproduzindo o que é observado no nível nacional (INÁCIO,

2006), que a fragmentação legislativa impacta negativamente a contiguidade das coalizões. Apenas as coalizões Dutra apresentam homogeneidade ideológica. Nesse caso, a fragmentação legislativa também parece gerar esse efeito: afinal, quanto maior é o número de atores no legislativo, menor é a chance de que o governador consiga maioria, ou quase isso, dentro do seu campo ideológico.

[Tabela 6 - Atributos das coalizões governativas do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais:

1999-2006]

	Contigua	Homogênea	Parceiros	Partido Governador é o maior no Legislativo	Coalizão Majoritária
Dutra I	Sim	Sim	3	Sim	Não
Dutra II	Sim	Sim	2	Sim*	Não
Dutra III	Sim	Sim	3	Sim*	Não
Rigotto I	Não	Não	5	Não	Sim
Rigotto II	Sim	Não	2	Não	Não
Itamar I	Não	Não	4	Não	Não
Itamar II	Não	Não	5	Não	Não
Itamar III	Não	Não	4	Não	Não
Itamar IV	Não	Não	3	Não	Não
Aécio I	Não	Não	6	Sim	Sim
Aécio II	Sim	Não	7	Sim	Sim
Aécio III	Sim	Não	8	Sim	Sim
Aécio IV	Não	Não	5	Sim	Sim

FONTE: Banco de dados coalizões governativas em MG e RS.

*O partido do Governador Dutra (PT) é do mesmo tamanho que o PP entre 2000 e 2002

Como mostra a tabela 6, no caso gaúcho, o gabinete Rigotto II é o único que foge ao esperado teoricamente. Ao contrário do previsto, Rigotto II é uma coalizão contígua. Esse resultado desviante pode ter ocorrido pelo fato de que esse gabinete conta com apenas dois partidos e ocorre no final do mandato do governador. Nesse caso, o contexto é relevante, tendo em vista que, dos cinco partidos que compuseram a coalizão de apoio ao governo Rigotto I, três lançaram candidatos ao governo do estado em 2006 (PSDB, PDT e PP). Com isso, a manutenção no governo de coalizão é impossível, uma vez que esses partidos se tornaram adversários no pleito seguinte. O número de partidos na coalizão também é fator que pode ser considerado explicativo

desse desvio, já que a correlação entre o número de parceiros presentes na coalizão e a contiguidade da mesma apresenta um coeficiente de correlação negativo: -0,251.

Em Minas, dos oito governos analisados, apenas Aécio I e IV fogem ao esperado. No primeiro caso, a contiguidade não é observada porque o PMDB, formalmente, fica fora do governo no primeiro ano. É importante lembrar que a eleição foi vencida no primeiro turno pelo governador tucano. Sendo assim, Newton Cardoso (PMDB), que também disputou a eleição majoritária, mas ficou em terceiro lugar, não teve a oportunidade de renegociar o apoio do seu partido num eventual segundo turno. Além disso, Aécio já contava com maioria no Legislativo e, assim, a inclusão do PMDB poderia ser deixada para mais tarde. No outro caso, a não-contiguidade é gerada pela saída formal do governo de dois partidos de direita: o PFL e o PTB. Embora não seja possível sugerir hipóteses para explicar essa saída, vale lembrar que ela não teve consequências graves para o governo, pois manteve maioria no Legislativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse texto foi mostrar que, assim como no contexto nacional, o sistema político presidencialista multipartidário associado a governos minoritários configurados nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul tendem a gerar coalizões de governo baseadas em acordos partidários. Foi possível observar que nos dois casos os principais partidos nacionais estão à frente das disputas que envolvem o governo do estado. Além disso, eles aparecem como protagonistas no Legislativo. Esse é um dado importante porque questiona a afirmação corrente de que o sistema partidário no Brasil não está institucionalizado. Embora boa parte da literatura continue sustentando tal ideia, os resultados apresentados aqui mostram que a forma como a institucionalização partidária é auferida apresenta falhas que precisam ser reavaliadas. Não sem razão, as últimas cinco eleições nacionais foram disputadas pelos dois maiores partidos, e sempre os mesmos. Quando isso se repete em dois grande estados da federação nas eleições estaduais, isto sugere que algo deve ser repensado em termos de conclusões sobre o sistema partidário no Brasil.

Conforme esperado, mostrou-se que os governadores cumprem as etapas básicas de formação de coalizões de governo: a partir de coligações eleitorais, os governadores buscam ampliar seu apoio no legislativo conformando uma coalizão de governo baseada em acordos partidários. A sequência lógica da formação das coalizões, começando no primeiro turno, passando pelo segundo (quando acontece) e terminando com a formação da coalizão legislativa sugere uma institucionalização

e uma regularidade mostrando que os partidos realmente importam no processo eleitoral e decisório nesses dois estados. Usando como estratégia analítica a comparação dos dois casos mais extremos na escala de institucionalização e organização legislativa, associado à estruturação partidária, não parece fazer sentido sustentar o argumento do ultrapresidencialismo estadual. Afinal, como a análise das coalizões de Minas Gerais e Rio Grande do Sul demonstram, os partidos estão presentes nas secretarias de estado conformando durante todo o mandato coalizões de governo – o que reduz a probabilidade de se pensar em coalizões *ad hoc*. Essa crítica a um trabalho fundante no pensamento sobre as instituições políticas nos estados brasileiros retrata as transformações da política e das instituições estaduais, mostrando claramente que o trabalho de Abrúcio é, ao mesmo tempo, seminal e datado.

Interessante destacar por fim o papel do contexto dos subsistemas partidários na conformação das coalizões. Se foi evidenciado que as coalizões variam de acordo com o número de atores em competição, a distribuição de preferências e sua distância relativa são proporcionais à associação entre essa variação e o padrão de configuração e competição encontrado nos estados. Nesse aspecto, as hipóteses que a literatura trabalha para o caso nacional também se observam para os contextos de MG e RS. Ao descrever o padrão de coalizão dos partidos, pode-se observar que embora sejam estados com padrões de coalizão claros, há diferenças significativas se comparamos os casos: o RS tem coalizões menores, ideologicamente homogêneas e contíguas e que duram mais tempo; em Minas o número de coalizões, principalmente pelo caso do governo Itamar, é maior. Elas são menos contíguas e homogêneas ideologicamente e duram, em média, menos tempo.

Os resultados mostrados neste trabalho apontam para a necessidade de avançar na agenda de pesquisa sobre legislativos estaduais no Brasil, principalmente no que se refere à identificação da conexão entre a formação de coalizões governativas e à obtenção de sucesso legislativo de governos. O conhecimento da lógica política estadual nos levará a compreender melhor se a federação brasileira se constitui sob distintas bases de organização política, ou se apenas reflete o que instâncias superiores ou inferiores produzem.

Esta pesquisa foi desenvolvida tendo como corte temporal o período de 1999 a 2006 em dois legislativos estaduais brasileiros, a saber: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS). Dentro do período supracitado os dois casos se assemelham pelo contingente legislativo controlado pelas coligações eleitorais vitoriosas, pelo número e amplitude dos poderes proativos e reativos à disposição dos governadores, pelo grau de desenvolvimento institucional das assembleias legislativas e pelo tamanho da burocracia do estado. Todos esses fatores, então, são controlados neste trabalho. Mas o posicionamento ideológico dos governadores, a dinâmica político-partidária dos estados e os tipos de governos formatados são distintos, de forma que esses fatores serão mobilizados para tentar explicar as diferenças e as variações aferidas na variável dependente.

A escolha dos dois estados pesquisados foi feita a partir do estabelecimento dos seguintes critérios:

(a) Percentual de cadeiras obtidas pela coligação eleitoral do governador eleito – neste caso, escolheu-se controlar os efeitos das estratégias adotadas pelo governo para obter apoio legislativo pela necessidade de ampliação da base aliada. O principal objetivo dessa ampliação é atender à exigência regimental e/ou constitucional de maioria absoluta ou qualificada para aprovação de uma determinada matéria de seu interesse. Isto é, partindo do pressuposto de que o governo quer alcançar resultados por meio de procedimentos de soma positiva, seja qual for a estratégia adotada por ele, ela tem que ser orientada para a obtenção de maiorias legislativas (Tabela 1).

(b) Grau de desenvolvimento institucional – estudos sobre os Legislativos estaduais (Santos, 2001) mostram que cada Casa Legislativa tem um grau diferenciado de desenvolvimento institucional¹⁷. No Brasil, as Assembleias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul são consideradas como as que têm o maior e melhor arcabouço institucional para a operação dos trabalhos legislativos. Com a escolha destes dois estados, fica controlada a possibilidade de se observar o “governismo” apenas por conta da fragilidade institucional dos legislativos. Isto é, isola-se o efeito espúrio de tal padrão de comportamento arquitetado em bases institucionais, deixando-se mais espaço para a explicação dos efeitos das variáveis exógenas ligadas ao contexto das eleições e das escolhas estratégicas¹⁸.

¹⁷ Desenvolvimento institucional é entendido como o grau de organização da Casa e de acesso a recursos que fortaleçam e qualifiquem o seu trabalho. Há uma série de itens que podem ser avaliados como ampliadores do desenvolvimento institucional de um Legislativo: existência de Escola do Legislativo, assessoria e consultorias técnicas efetivas, informatização dos processos legislativos, publicização dos resultados legislativos via internet, dentre outros.

¹⁸ “Estratégia” é entendida aqui como na definição do dicionário Houaiss: a “arte de aplicar com eficácia os recursos de que se dispõe ou de explorar as condições favoráveis de que porventura se desfruta, visando ao alcance de determinados objetivos”.

(c) Semelhança nos poderes proativos e reativos garantidos ao governador – assume-se neste trabalho que as prerrogativas institucionais garantidas ao Executivo, como por exemplo, a nomeação e destituição dos membros do gabinete, garantem moeda de troca estratégica a tal ator para a construção de sua base aliada. Como Minas e Rio Grande do Sul apresentam características parecidas de distribuição de tais poderes, então, os efeitos de diferentes graus de prerrogativas do governador são isolados.

(d) A semelhança na organização burocrática dos estados – para a observação da variável independente mais importante deste trabalho, o padrão de distribuição de cargos, é fundamental controlar o potencial de distribuição de poder que cada ente federativo possui. Tanto RS quanto MG possuem potencial de indicação política grande. São estados extensos geograficamente, que necessitam de um volume considerável de funcionários públicos e que possuem empresas estatais estratégicas para a condução das políticas de cada governo¹⁹.

(e) Distinção na posição ideológica dos governos – pressupõe-se aqui que cada governo tenha uma estrutura de preferências específicas em relação às políticas que gostaria de implementar. Sendo assim, escolheu-se estudar governos de partidos diferentes no que se refere às preferências por políticas²⁰ (agendas) e em contextos nos quais o governador não conseguiu reeleger-se (Tabela 1). A tabela 1 traz as informações sobre os quatro casos que foram analisados neste trabalho.

Governador e cadeiras obtidas pela coligação eleitoral nas urnas 1999-2006

	Minas Gerais		Rio Grande do Sul	
	Governador	Cadeiras da coligação eleitoral	Governador	Cadeiras da coligação eleitoral
1999-2002	Itamar (PMDB)	18/77 (23,38)	Dutra (PT)	13/55 (23,63)
2003-2006	Aécio (PSDB)	20/77 (26,8)	Rigotto (PMDB)	13/55 (23,63)

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral, 2008.

(f) Diferenças na dinâmica político-partidária nas eleições – em relação a essa dimensão, a escolha foi no sentido de observar estados com diferentes graus de com-

¹⁹ Diferentemente do que aconteceu na maioria dos estados brasileiros, Minas e Rio Grande do Sul mantiveram suas empresas estatais sob a custódia do estado. As privatizações aconteceram no período analisado nesta pesquisa, mas não atingiram esses estados por conta da intervenção dos governadores na ocasião.

²⁰ Por mais que as preferências possam ser consideradas próximas, como é o caso da passagem do governo das mãos do PMDB para as do PSDB em Minas Gerais, assume-se que elas têm, pelo menos, algum grau de diferença.

petição político-partidária nas eleições. Presume-se que graus maiores de competição gerem mais incentivos para a não-cooperação legislativa, já que é avistada com maior clareza a possibilidade de se vencer a disputa eleitoral na próxima rodada²¹.

Com relação ao corte temporal, a escolha levou em conta três critérios:

(a) A alternância no poder estadual – supõe-se a importância de se observar o comportamento dos parlamentares, controlado pela alternância de poder e pelas possíveis mudanças na conjuntura de cada governo²².

(b) A necessidade de ampliar o fator temporal nas análises sobre os Legislativos subnacionais – até agora, a caracterização do “ultrapresidencialismo” como fenômeno histórico foi examinado apenas entre o período de 1991 e 1994 (Abrúcio, 2002)²³. Poucos trabalhos foram desenvolvidos sobre o intervalo subsequente, ainda que, valha lembrar, o cenário tenha sido radicalmente modificado no período que se inicia com o governo FHC (1994-2002), principalmente com o aprofundamento do plano de estabilização econômica que, como lembra Santos (2001), enfraqueceu de forma significativa o poder dos governadores, trazendo implicações para seu relacionamento com as Assembleias.

(c) A alternância no poder federal – entre as duas legislaturas que foram analisadas houve uma importante mudança no cenário político nacional. O candidato Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), venceu as eleições presidenciais em uma disputa com o candidato governista José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), inaugurando o primeiro governo considerado de esquerda no país. Será que o tipo de governo adotado no nível nacional (esquerda ou centro, coalizão ampla ou mínima) modifica as relações no nível subnacional? Tal recorte se justifica pelo fato de que o federalismo é um fator que tem impactado

²¹ Em todas as eleições observadas o resultado só foi alcançado no segundo turno. A exceção foi a vitória do Governador Aécio Neves em 2002 com 57% dos votos. Vale lembrar que em todos os pleitos o número de candidatos passou de 4.

²² Apenas a título de exemplo, nesse período houve três eleições para governador. Em Minas o PSDB venceu as eleições para governador em 1994 e em 2002, mas perdeu para o PMDB a eleição de 98. Porém, o padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo em Minas não pode ser analisado tendo como pano de fundo apenas tal alternância de poder, pois durante o governo do PMDB, o então governador Itamar Franco teve sérios problemas com sua base aliada, o que, obviamente, afetou o padrão de comportamento da mesma.

²³ As análises focam, sobretudo, no estado de São Paulo. Abrúcio (1998) amplia a pesquisa para 14 estados, mas não apresenta evidências empíricas suficientes de tal padrão.

significativamente a forma de se fazer política no Brasil há muitos anos.

Dessa forma, há necessidade de estudos mais densos e sistemáticos para o conhecimento da realidade subnacional. O grande desafio a ser enfrentado parece ser o da elaboração de modelos explicativos multivariados que deem conta dos padrões empíricos observados. Para tanto, o desenho de pesquisa comparativa, como a que é proposta aqui, parece ser a melhor estratégia. Comparando os casos extremos, este trabalho se propôs a elaborar um teste crítico para identificar se de fato os legislativos estaduais acompanham o nível nacional de composição de governo, quando fatores como estruturação partidária e institucionalização são observados. Em outras palavras, o desenho de pesquisa elaborado para este estudo se baseou na suposição de que, se o padrão de coalizão não fosse encontrado nesses dois casos extremos, dificilmente se sustentaria a rejeição da tese do ultrapresidencialismo em outros contextos subnacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. 1998. "O Ultrapresidencialismo estadual". In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.) *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: EDUSP.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. 2002. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: EditoraHucitec.
- ALTMAN, David. 2000. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics*, vol. 6, nº 3.
- AMORIM NETO, Octavio. 2002. "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil." In: *Legislative Politics in Latin America* (Org.). MORGENSTERN, Scott e NACIF, Benito. New York: Cambridge University Press.
- AMORIM NETO, Octavio. 2006. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer/FGV editora.
- AMORIM NETO, Octávio. 2007. *O poder executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro* (2nd Edition). In: *Sistema político brasileiro: Uma introdução*, ed. Lucia Avelar and Antonio Octavio Cintra, 123-33. Sao Paolo: UNESP Press. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Press.
- ANASTASIA, Fátima e INÁCIO, Magna. 2008. "Notas sobre coalizões políticas e democracia". In: MESSENBURG, Débora... [et al]. *Estudos Legislativos. Pensamento e Ação Política*. Brasília, Câmara dos Deputados.
- ANASTASIA, Fátima. 2001. "Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais", In: SANTOS, Fabiano (Org). *O Poder Legislativo nos Es-*

- tados: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- AXELROD, Robert. 1970. *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Application to Politics*. Chicago: Markham.
- BAWN, Kathleen and Frances Rosenbluth. 2006. "Short versus Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector." *American Journal of Political Science* 50(2): 251-265.
- CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima and NUNES, Felipe. 2009. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, vol.52, n. 4.
- CHASQUETTI, Daniel. 2001. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". In: LANZARO, Jorge (Org.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success UnderParliamentarism and Presidentialism". *British Journal of Political Science*, vol. 34, pp. 565-587.
- COSTA, Valeriano Mendes e OLIVEIRA, Carlos Thadeu. 1998. A fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, Régis de Castro. *Processo de Governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. 1998. *Negociação, Decisão e Governo: Padrões de Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o caso Paulistano*. In: ANDRADE, Régis de Castro. *Processo de Governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp.
- DEHEZA, Grace Ivana. 1998. 'Gobiernos de coalicion en el sistema presidencial: America del Sur'. In: NOHLEN, Dieter e FERNANDEZ, Mario (Org.) *El presidencialismo renovado: Institucionalismo y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- GROHMANN, Gustavo. 2001. "O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998". In: SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- INACIO, Magna. 2006. *Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na esfera Legislativa 1990-2004*. Belo Horizonte. Tese de Doutorado.
- JONES, Charles. 1994. *The Presidency in a Separated System*. Washington D.C.: The Brookings Institutions.
- KREHBIEL, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Yale: Yale University Press.
- KREHBIEL, Keith. 1997. *Pivotal Politics: a Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.

- LAVER, Michael e SCHOFIELD, Norman. 1990. *Multiparty Government: the politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: The University Michigan Press.
- LAVER, Michael. 2003. "Government termination". *Annual Review of Political Science* 6.
- LIJPHART, Arend. 2003. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LIMONGI, Fernando. 2006a. "Presidencialismo e governos de coalizão". In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- LIMONGI, Fernando. 2006b. "A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório". *NovosEstudos*, vol 76.
- LINZ, Juan. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" In: LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo. (Org) *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins.
- LUPIA, Arther and KaareStrøm. 1995. "Coalition Termination and the Strategic Timing of Legislative Elections." *American Political Science Review* 89: 648-665.
- LUPIA, Arthur.&STRØM, Kaare. 2003. *Coalition Governance Theory: Bargaining, Electoral Connections and the Shadow of the future*.
- MAINWARRING, Scott. 1993. "Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil". São Paulo, Lua Nova, nº 28/29.
- MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. 1993. "Juan linzPresidentialism, and democracy: a critical appraisal". Working Paper, n. 200, July.
- MARTIN, Lanny and Randolph T. Stevenson. 2001. "Government Formation in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political Science* 45: 33-50.
- MAYHEW, David. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- MELO, Carlos Ranulfo. 2004. *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985/2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- MELO, Carlos Ranulfo. 2005. "As instituições políticas brasileiras funcionam?" *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, vol. 25, p. 199-203.
- MELO, Carlos Ranulfo e NUNES, Felipe. 2009. Ideologia e distância de preferências: uma comparação dos governos Lagos e Lula. In: Inácio, Magna; Renno, Lucio. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- MELO, Carlos Ranulfo. 2011. Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 26, n. 75, fev.
- MIRANDA, Geralda Luiza de. 2009. A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Dados*, vol.52, n.4
- MORGENSTERN, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics: Roll Call Voting in Latin*

- America and the United States. New York: Cambridge University Press.
- NUNES, Felipe. 2008. "Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005". Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte: Editora da ALEMG.
- NUNES, Felipe. 2009. Qual a estratégia mais eficiente para obter apoio legislativo? A relação Executivo-Legislativo em 12 Assembléias Estaduais. (mimeo).
- PEREIRA, André Ricardo. 2001. "Sob a ótica da delegação: governadores e assembléias no Brasil pós-1989". In: SANTOS, Fabiano (Org.). O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro, FGV.
- POWER, Timothy e ZUCCO, Cesar. 2009. "Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication". Pittsburgh, LARR, vol 44, n. 1.
- PRZEWORSKI, Adam. 1994. Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- RICCI, Paolo e TOMIO, Fabricio. 2010. O governo local na experiência política brasileira: As performances legislativas das Assembléias Estaduais (no prelo).
- RIKER, William. 1962. The Theory of Political Coalitions. New Haven: Yale University Press.
- SAIEGH, Sebastian. 2004. Government Defeat: Coalitions, Responsiveness, and Legislative Success. New York: Ph.D Thesis: Philosophy, Department of Politics, New York University.
- SANTOS, Fabiano. 1997. "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". DADOS, vol. 40, nº 3, pp. 465-491.
- SANTOS, Fabiano (Org.) 2001. O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro, FGV.
- SHUGART, Mathew e CAREY, John. 1994. Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press.
- SILAME, Thiago. 2006. O sistema comissional na Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Monografia de final de curso. Departamento de Ciência Política. UFMG.
- SOUZA, Celina e DANTAS NETO, Paulo F. 2006. Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Revan.
- STROM, Kaare. 1990. Minority Government and Majority Rule. Cambridge: Cambridge University Press.
- TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. 2008. "Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembléias Legislativas Estaduais". In: 6º Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas.
- TSEBELIS, George. 1997. "Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no

Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12, n. 34, pp. 89-117.

TSEBELIS, G. 2002. Veto players: how political institutions work. Nova York, Russel Sage Foundation/Princeton University Press.

ZUCCO, Cesar. 2009. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. The Journal of Politics, vol. 71, n. 3.

ABSTRACT

The aim of this paper is to show that, as in the national context, presidential multiparty systems at the state level tend to produce coalition governments based on party agreements. I analyzed the governments of Minas Gerais and Rio Grande do Sul between 1998 and 2006 to show the relevance of such argument. I observe that in both cases the main national parties - PMDB, PSDB and PT - are ahead of disputes involving the state government. Moreover, they appear as protagonists in the Legislature. In the two cases studied here it is not reasonable to sustain the “super-presidents” argument (“ultrapresidencialism”). Particularly, the partisans are important in the formulation of the coalitions. It is clear the relevance of the number of actors in competition, the distribution of their preferences, and the relative ideological congruence on the formation of legislative coalitions.

KEYWORDS

Government Coalitions, Presidentialism, Subnational Legislatures

SUBMETIDO EM

Março de 2011

APROVADO EM

Dezembro de 2011

Felipe Nunes

PhD candidate em Ciência Política na UCLA. Tem investigado as consequências distributivas de regimes fiscais centralizados sobre a nacionalização de partidos políticos na Argentina, Brasil, México e Venezuela. Seus principais trabalhos têm aparecido na Revista Dados, na Revista de Sociologia e Política, e na Brazilian Political Science Review.

PROTEGENDO DIVERSIDADES: ENTRE AMBIENTES E CULTURAS NO ESTADO BRASILEIRO¹

Ana Beatriz Vianna Mendes

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo fazer uma análise hermenêutica do corpus jurídico que rege a proteção à diversidade cultural e à diversidade ambiental no Brasil nas últimas duas décadas, especialmente a partir da legislação voltada à proteção das unidades de conservação. Principalmente a partir de uma leitura crítica do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), reflito sobre questões como: as possibilidades jurídicas de aliança entre conservação ambiental e respeito

à diversidade cultural; como se prevê o diálogo interétnico nas UCs e questões de identidade étnica associadas à conservação ambiental. Finalmente, como resultado de um levantamento histórico-jurídico-institucional, proponho a consideração de dois eixos analíticos para delinear questões institucionais e políticas envolvendo a sobreposição de territórios étnicos e unidades de conservação, os quais podem servir de norte para pesquisas futuras relacionadas à temática.

PALAVRAS-CHAVE

Unidades de conservação, direitos étnicos, populações tradicionais, sobreposições.

¹O presente artigo constitui parte dos resultados de minha tese de doutorado (MENDES, 2009). Gostaria de agradecer as contribuições de Lúcia da Costa Ferreira e de Eliana Creado pelo incentivo intelectual decorrente de nossa parceria e diálogo, e também as sugestões dos pareceristas anônimos.

INTRODUÇÃO

Pretendemos realizar uma análise hermenêutica da legislação voltada à proteção da diversidade cultural e à proteção da biodiversidade e, mais especificamente, analisar o aparato jurídico-estatal que regula os casos, não raros no Brasil, em que unidades de conservação (UCs) se sobrepõem a territórios étnicos².

Ao analisar especificamente o direito estatal e buscar compreender quais são as possibilidades de respostas dadas pelo aparato jurídico a essas questões envolvendo a proteção à diversidade cultural e a proteção à biodiversidade, trabalhamos, nos termos de Norberto Bobbio (2000), no plano da *doutrina jurídica* do Estado; ou ainda, nos termos de Max Weber (1998), no plano da *validade ideal das normas*³. Trata-se, assim, de um artigo com pretensões teóricas e abstratas, com o intuito de descrever e analisar criticamente o arcabouço jurídico relacionado à questão e, deste modo, fornecer ferramentas que possam ser utilizadas por pesquisadores das diversas áreas que trabalham com a temática da sobreposição entre territórios étnicos e UCs.

Tal leitura ganha maior relevância quando sabemos que o Estado não tem tido a eficácia pressuposta em seu ordenamento jurídico e aparato executivo para gerir satisfatoriamente as UCs que cria. Por outro lado, não apenas em fóruns de debate internacionais sobre áreas protegidas e presença humana⁴, mas também com as experiências que foram se concretizando na gestão (e não-gestão) de UCs, viu-se

² Quando utilizamos o termo território étnico, estamos nos referindo a territórios ocupados por populações que consistem no que o Estado vem reconhecendo como grupos formadores e constitutivos da diversidade e da identidade cultural brasileira, sob uma perspectiva inclusiva e garantidora de direitos diferenciados. Trata-se, portanto, de territórios ocupados por populações, povos e comunidades tradicionais, além de indígenas e quilombolas.

³ Embora esta distinção doutrina jurídica/doutrina sociológica ou validade ideal/validade empírica das normas esteja se dissolvendo com a transformação do Estado puro de direito em Estado social de direito, segundo Bobbio – o que fez com que os próprios juristas abandonassem as teorias meramente jurídicas do Estado e recuperassem os estudos de sociologia política, que têm por objeto o Estado como forma complexa de organização social, da qual o direito é apenas um dos elementos constitutivos – podemos utilizá-la para marcar a ênfase sobre a qual recai a análise do presente artigo. Uma análise mais voltada para o estudo da validade empírica das normas, isto é, no como as normas são de fato aplicadas (ou não) nas realidades sociais, e que diz respeito à doutrina sociológica do Estado foi feita em outra ocasião (MENDES, 2009).

⁴ Tais como os da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) e os Congressos Mundiais de parques, que são por elas promovidos. Para maiores informações sobre ambos, ver: <http://www.iucn.org/> (acessado em 31/01/2012).

que o *dever ser* da lei referente à proteção ambiental no Brasil não tem tido a eficácia pressuposta, *grosso modo*, nem para concretizar a implantação das UCs e muitas vezes nem mesmo para viabilizar a conservação dos recursos naturais. Alguns autores argumentam, inclusive, que a conservação que ocorre nas Terras Indígenas é muito mais eficiente e menos onerosa em termos financeiros do que a que ocorre nas UCs (LAURIOLA 2005), ainda que existam também estudos comprovando a eficácia das áreas protegidas no combate ao desmatamento, comparada a outras formas de apropriação não-coletivas da terra, estatal ou privada (BRUNER *et AL.* 2001), ou mesmo independentemente da forma de apropriação (TERBORGH *et al.* 2002).

Sendo esta uma problemática eminentemente interdisciplinar, optamos, para a construção de nossas análises, por realizar uma análise hermenêutica e leitura crítica dos próprios textos jurídicos, subsidiada por estudos e discursos de diversas áreas do conhecimento e, implicitamente, pelas nossas próprias experiências etnográficas em situações de sobreposição entre UCs e territórios étnicos⁵. Propomos, assim, as seguintes reflexões. Em primeiro lugar, uma descrição sobre os paradigmas envolvidos com as diferentes categorias de UCs e suas determinações com relação às populações tradicionais. Em segundo lugar, discutimos as possibilidades de diálogo interétnico, também do ponto de vista da legislação, nos casos de sobreposição. Finalmente, propomos duas chaves analíticas que podem municiar pesquisadores para fins de pesquisa comparativa, ou mesmo exclusivamente para fins de análise sobre fatores que contribuem para definição de situações em que estão sobrepostos esses dois bens tutelados pelo Estado. Finalizamos com breves comentários finais.

BREVE RELATO SOBRE UMA QUESTÃO CIVILIZATÓRIA: UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Por mais que a Constituição Federal de 1988 claramente tutele tanto o patrimônio cultural quanto o patrimônio natural⁶, quando ambos estão presentes num

⁵ Fizemos pesquisa principalmente no Parque Nacional do Jaú (AM), habitado por ribeirinhos e quilombolas; na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (AM), habitada por ribeirinhos e indígenas; e, em menor medida, no Parque Estadual Turístico do Alto do Ribeira (SP), habitado por pequenos agricultores e quilombolas; e no Parque Estadual da Serra do Mar (SP), habitado por caiçaras, quilombolas, indígenas e pequenos agricultores.

⁶ A proteção ambiental em espaços especificamente designados para tal está fundamentada especialmente no artigo 225 da Constituição Federal, assim disposto: Todos têm direito ao meio

mesmo *locus*, diversos estudos de caso demonstram que eles tendem a se sobrepor, associarem-se ou oscilarem entre a prevalência da tutela de um ou de outro bem (BRANDON *et al.* 1998; DIEGUES 2000; TERBORGH *et al.* 2002; ALLEGRETTI 2002; FERREIRA 2004; MENDES 2005 e 2009; CREADO *et al.* 2007).

Muitas das UCs que foram criadas no Brasil não contaram com embasamentos científicos aprofundados sobre sua situação ecológica e muito menos sobre sua especificidade sociocultural (BARRETO FILHO 2001; VIANNA 2008; CREADO 2006; BRITO 2003; ADAMS 2000). Foram fruto do que Lúcia da Costa Ferreira designou como um *processo arbitrário de tomada de decisões* (FERREIRA *et al.* 2001); ou de situações de *emergência* ou *resistência*, conforme apontou Wey de Brito (BRITO 2003: 212); e constituíram o que Henyo Barreto Filho (2001) definiu como a imposição de *artefatos sócio-culturais e históricos específicos*, tornando-se o que Ronaldo Lobão (2006) definiu como uma *política pública do ressentimento*. Em todos os casos, ressalta-se a preponderância dos critérios políticos em detrimento dos técnicos e dos científicos na implementação de UCs no Brasil. Ou seja, diversos autores enfatizam que a instauração desses processos de implantação de UCs tem

ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

No caso da proteção da diversidade cultural, os artigos 215 e 216 são responsáveis por sua fundamentação:

Art. 215, §1º: O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório brasileiro.

Art. 216: Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I – as formas de expressão;
- II – os modos de criar, fazer e viver;
- III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas.

(...)

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

sido levada a cabo muito mais a partir de arenas políticas e econômicas externas e alheias às realidades locais, do que a partir da compreensão da realidade socioambiental da área a ser protegida, ainda que esta possa servir também como justificativa para fundamentar a escolha política dos *loci* destinados à conservação ambiental⁷. Sendo em última instância uma delimitação territorial do Estado brasileiro, a escolha dos locais e limites que serão definidos como UCs e/ou territórios étnicos não tem como deixar de ser considerada uma decisão política⁸.

O corpo de leis que regulamenta o artigo constitucional voltado à proteção ambiental e que dispõe sobre as unidades de conservação (UCs) é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, conhecido como SNUC (BRASIL 2000). O SNUC define dois tipos de áreas protegidas no país: as de uso sustentável e as de proteção integral. Enquanto nas primeiras é permitido o uso sustentável dos recursos naturais e a presença humana⁹, as segundas pressupõem a criação de espaços destinados à manutenção de ecossistemas, excluindo-se a presença humana¹⁰.

Embora haja, dentre as unidades de conservação (UCs) de uso sustentável, aquelas especialmente criadas para abrigar e proteger a diversidade cultural (como são as Reservas de Desenvolvimento Sustentáveis, RDSs, e as Reservas Extrativistas,

⁷ Podemos considerar a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá como um caso *sui generis*. Ela foi criada por iniciativa de pesquisadores que desenvolviam suas pesquisas na região, inicialmente como estação ecológica e, após seis anos de articulação política desses pesquisadores, foi transformada em Reserva de Desenvolvimento Sustentável, uma categoria de UC inexistente até então, e que, segundo levantamentos dos pesquisadores da área, seria adaptada às condições sociais e ecológicas do local. Vale mencionar também que com esta nova categoria de UC, o conhecimento científico e do conhecimento local são reconhecidos como fundamentais para a determinação das regras de uso locais, com o intuito de aliar desenvolvimento e conservação ambiental. Para saber sobre a história da RDSM, ver Queiroz, 2005; Lima, 2006, ou o *site* do Instituto Mamirauá: www.mamiraua.org/br.

⁸ Com relação a este aspecto é importante mencionar também a enorme influência que as grandes ONGs transnacionais passaram a ter, a partir das duas últimas décadas, na definição de áreas protegidas ao redor do mundo (DIEGUES, 2008).

⁹ Conforme a definição do SNUC: Art. 2º, § XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

¹⁰ Conforme a definição do SNUC: Art. 2º, § VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.

RESEX), e que o próprio movimento seringueiro tenha sido precursor em propor a conciliação entre proteção ambiental e respeito aos modos de vida *tradicionais* por meio da criação das reservas extrativistas (ALLEGRETTI 2002), mesmo essas UCs de uso sustentável trazem questões bastante complexas com relação à definição dos limites da proteção de cada um dos bens tutelados conjuntamente; o que pode prejudicar, em maior ou menor medida, um ou ambos os bens tutelados (VIANNA 2008; MENDES 2009). Ronaldo Lobão acredita que nos vários projetos modernos voltados à conservação e ao desenvolvimento, dentre os quais as RESEX e RDS, constituem exemplos importantes. A ênfase na proteção da biodiversidade tem prevalecido reiteradamente frente às demais diversidades que compõem os objetivos desses projetos, notadamente, a proteção à sociodiversidade (LOBÃO 2005). Visão aparentemente antagônica é defendida por Lucila Pinsard Vianna, para quem “as categorias de manejo RDS e RESEX têm enfrentado grandes problemas para a concretização de seus propósitos e poucas têm cumprido os objetivos de conservação da natureza, configurando-se mais como unidades de produção do que de conservação” (VIANNA 2008: 296). Ambas as posições, no entanto, parecem consensuais a respeito da dificuldade de conciliar a conservação ambiental e a presença humana.

No caso de UCs de proteção integral, como os parques, a presença de grupos culturalmente distintos da sociedade nacional configura uma indiscutível colisão entre dois princípios adotados pela Constituição de 1988, já que num mesmo espaço estão presentes a diversidade cultural e a diversidade biológica, ambas tuteladas pelo Estado brasileiro, mas cuja co-presença, especialmente do ponto de vista do artigo 225 da Constituição Federal, é antinômica. E, no entanto, boa parte dos parques nacionais no Brasil é habitada por populações tradicionais, indígenas e quilombolas.

Passaram-se oito anos para o SNUC ser aprovado (MERCADANTE 2001). E nele não há a possibilidade de que as UCs de proteção integral possam ser recategorizadas como UCs de uso sustentável. Essa possibilidade chegou muito perto de ser aprovada, pois estava presente no projeto de lei nº 27, de 1999 (nº 2.892/92 na Câmara dos Deputados), mas o artigo referente à matéria foi vetado pelo Presidente da República, conforme mensagem presidencial nº 967, de 18 de julho de 2000.

Analisemos o que dizia o projeto de lei:

“Art. 56. A presença de população tradicional em uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral criada em função de legislação anterior obriga o Poder Público, no prazo de cinco anos a partir da vigência desta Lei, prorrogável por igual período, a adotar uma das seguintes medidas:

- I - reassentar a população tradicional, nos termos do art. 42 desta Lei; ou
- II - reclassificar a área ocupada pela população tradicional em Reserva Extra-

tivista ou Reserva de Desenvolvimento Sustentável, conforme o disposto em regulamento”.

Muitos dos impasses causados pela criação de UCs de proteção integral, sobrepostas a áreas ocupadas por populações tradicionais, teriam um meio mais barato e provavelmente mais eficiente de realizar a proteção ambiental, caso o artigo não tivesse sido vetado. É conhecida a falta de verba do governo para promover a efetiva implantação das UCs que cria¹¹ (ver: OESP 9 de julho de 2008; O Globo 11 de Julho de 2008; Ambiente Brasil 08 de julho de 2008). Dentre outras consequências, a falta de recursos financeiros inviabiliza boa parte da regulamentação fundiária destas áreas – o que, de início, já invalida a implantação legal da UC. A possibilidade de reclassificação da área de proteção integral ocupada por população tradicional como RESEX ou RDS teria duas consequências positivas. A primeira é que diminuiria indisposições dos moradores face à chegada do “meio ambiente”¹². Há a determinação no SNUC de que enquanto não for feito o reassentamento das populações tradicionais:

“serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações” (art. 42, §2º, SNUC, grifos nossos).

Ocorre que *os modos de vida, as fontes de subsistência e os locais de moradia* podem ser considerados intrinsecamente incompatíveis com *os objetivos da unidade*, já que parques permitem apenas o uso indireto dos recursos naturais.

Além disso, e em segundo lugar, se ao menos partes das UCs de proteção integral pudessem ser reclassificadas como de uso sustentável, seria, em tese, possível contar com a vantagem de receber o apoio dos moradores que até então mantiveram a área preservada para a sua gestão.

¹¹ “O Ministério do Meio Ambiente admitiu ontem que pelo menos 60 reservas ambientais federais não têm sequer um gestor para protegê-las. As áreas sem supervisor correspondem a 20,6% de todas as unidades de conservação da União, de acordo com levantamento entregue pela direção do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade ao ministro Carlos Minc” O Globo, 8/7/2008.

¹² As aspas apontam a denominação nativa para os agentes governamentais responsáveis pela aplicação da lei.

Entretanto, o artigo que possibilitava esta reclassificação foi vetado. Eis as razões do veto:

“O inciso I do art. 56, ao obrigar o Poder Público a promover o reassentamento de populações tradicionais, estabelecendo, inclusive, o prazo de cinco anos para tanto, aborda matéria alheia ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. O reassentamento de populações é matéria relativa à política fundiária do Governo Federal, não se admitindo que esta lei venha a abordar tema tão díspar à problemática relativa às unidades de conservação. Ademais, tornar obrigatório o reassentamento de populações presentes no interior de unidades de conservação já existentes pode suscitar a ocupação irregular dessas áreas.

O inciso II do art. 56 também merece veto. Ao determinar a reclassificação das unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral pelo Poder Público, esse dispositivo autoriza o Poder Executivo a tornar menos restritiva a proteção dispensada à área. Dessa forma, contraria o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, que determina que somente lei poderá alterar os espaços territoriais especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Assim sendo, cabe veto ao art. 56 e seus incisos, sendo que o inciso I, por contrariar o interesse público e o inciso II, por afrontar a Constituição Federal” (Mensagem Presidencial nº 967 de 18 de julho de 2000).

Com relação à contestação do inciso II do art. 56 feita pelo presidente sobre a transformação mediante lei de UC de uso restritivo em UC de uso sustentável, embora evidentemente torne menos restritiva a proteção à área, deixa de considerar que tal medida pode viabilizar uma verdadeira manutenção dos atributos que justificaram sua proteção. Isto porque, em muitos dos casos de UCs criadas, os grupos sociais humanos são parte ativa dos processos ecológicos que ocorrem na área que passa a ser protegida. Seria não apenas eticamente recomendável, mas também ecologicamente prudente avaliar em que medida a atuação das pessoas nos determinados ecossistemas tem contribuído com a sua manutenção ou sua depredação. A medida mais racional, no caso, talvez seja fortalecer os benefícios que estas populações porventura tragam com relação à manutenção do ecossistema e/ou da diversidade biológica, e contornar ou minimizar as práticas que tenham efeito negativo ao ecossistema. Por exemplo, através do fortalecimento dos mecanismos que certamente já existiam para fortalecer ações sustentáveis e as formas coercitivas locais e, também, a partir de então externas, para conter ações predatórias. Isso seria prudente tendo

em vista algumas experiências que demonstram o papel fundamental que as populações humanas têm em relação à manutenção dos ecossistemas, como ficou patente no caso da criação do Parque Nacional Kruger, na África do Sul¹³. Claro que exemplos há do contrário (TERBORGH *et al.* 2002).

Benatti afirma, a respeito do art. 56 do SNUC, que:

“O artigo vetado possibilitava que os diferentes interesses e sujeitos sociais buscassem uma gestão integrada, fortalecendo assim a área protegida ao invés de instigar grupos que, vendo seu acesso restringido, se opusessem a sua implantação e proteção. Com o veto houve uma cisão e um estímulo ao confronto entre populações tradicionais e os administradores da unidade” (BENATTI 2008: 136).

Tão importantes quanto os juristas para refletir sobre a resolução legal que deve ser dada nesses casos de colisão de normas são os biólogos, para atestarem a viabilidade, necessidade e o modo da conservação ambiental, e os antropólogos, para contribuir para arejar e dilatar o alcance das decisões do poder público relacionadas aos direitos socioculturais diferenciados, trazendo o elemento étnico e outras perspectivas não-hegemônicas para o bojo das ações jurídicas do Estado (AMORIM 2008). Muitos outros domínios disciplinares poderiam ainda ser chamados a contribuir em casos específicos, tais como economistas, historiadores, geógrafos e assim por diante. Mas acreditamos que pelo menos estas três áreas do conhecimento – direito, biologia e antropologia – não devem ser ignoradas quando da existência de tal situação, no intuito de compreender minimamente a complexidade dos processos nelas envolvidos.

¹³ Segundo Bensusan (2008), o parque havia sido criado para a manutenção da fauna nativa de grandes mamíferos. Para tanto, os nativos e caçadores da área foram removidos, já que eram responsáveis por incêndios freqüentes na região, os quais acreditava-se prejudicial à manutenção do ecossistema. Com a diminuição dos incêndios, áreas anteriormente abertas foram invadidas por arbustos, reduzindo a possibilidade de herbivoria, ou seja, da capacidade dos grandes mamíferos para se alimentar e sobreviver. Foi necessária, então, “a reintrodução de queimadas para assegurar a manutenção da fauna nativa, objeto de conservação original do parque, mostrando que a presença daqueles animais ali era fruto de uma longa interação com as populações humanas” (BENSUSAN 2008: 38).

Com a promulgação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), em 2000, ficou determinada a obrigação legal de realização de estudos técnicos antes da criação de áreas protegidas, para melhor determinar a localização, dimensão e os limites mais adequados para a unidade (art. 22, § 2º, BRASIL, 2000). Afinal, segundo disposto na Constituição Federal, art. 225, § 1º, inc. III, a alteração e a supressão das áreas protegidas criadas pelo Poder Público somente serão permitidas através de lei. Além disso, com a mesma finalidade de definir adequadamente a localização, dimensão e limites das UCs criadas, o SNUC prevê o dever de realização de consulta pública antes da implantação de qualquer UC (art. 22, § 2º, BRASIL, 2000).

Este último ponto merece atenção particular, pois quando se trata de casos em que a UC vai ser implantada em áreas de grupos etnicamente¹⁴ distintos da sociedade nacional, referida consulta pública, obviamente, deve levar em consideração as especificidades do diálogo intercultural em questão. O próprio SNUC enfatiza este aspecto em seu artigo 22, § 3º, ao afirmar que: “no processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas”.

Entretanto, de acordo com o decreto regulamentatório do SNUC (art. 5º, § 1 e 2, BRASIL, 2003), ficou definido que *apenas* quando o órgão executor proponente da nova UC considerar que seja o caso, deve ser realizada consulta pública para subsidiar a definição da localização da UC. Além disso, apenas se referido órgão considerar necessária a consulta pública, esta deverá consistir em reuniões públicas, ou,

¹⁴ Estamos aqui utilizando a idéia de grupo étnico conforme definida por Max Weber: “Chamaremos ‘grupos étnicos’ aqueles grupos humanos que, fundando-se na semelhança de um hábito exterior e no dos costumes, ou de ambos de uma vez, ou em recordações de colonizações ou migrações, abrigam uma crença subjetiva em uma procedência comum, de tal forma que a crença é importante para ampliação da comunidade; porém a designaremos assim [comunidade] sempre que não representem ‘clãs’, embora sem levar em conta se existe ou não uma verdadeira comunidade de sangue” (Weber 1998:318, tradução da autora). Em outras palavras, é a crença na (e não o fato da) origem comum que constitui o traço característico da etnicidade, conforme sintetizaram Philippe Poutignat e Jocelyne Streiff-Fenart (1998). Esta definição enfatiza o caráter mais dinâmico que estático da etnicidade: “Para a maioria dos autores contemporâneos, que consideram a etnicidade ou como um tipo de ação social (no sentido weberiano de comportamento orientado de modo significativo para com os outros atores), ou como um modo de organização das relações sociais, seu conteúdo tanto quanto sua significação são suscetíveis de transformações e de redefinições” (POUTIGNAT & STREIFF-FENART 1999: 125).

a *critério do órgão ambiental competente*, em outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. Ou seja, trata-se de decisão exclusivamente outorgada ao órgão público, sem sequer definir como necessário o diálogo com as populações que porventura possam ser afetadas pela criação da UC, e menos ainda que defina formas de evitar um diálogo *distorcido*, posto que se trata de diálogo entre indivíduos situados em campos semânticos distintos (OLIVEIRA 2000: 180)¹⁵.

Roberto Cardoso de Oliveira argumenta que o encaminhamento do problema do diálogo interétnico passa por uma solução política, mas que apenas ela, por meio da adoção de uma democracia pluralista, por exemplo, não é suficiente para viabilizar um diálogo realmente democrático entre grupos étnica e hierarquicamente distintos. De acordo com este autor, é necessária uma reflexão em torno da moralidade e da eticidade num tal empreendimento, entendendo moralidade como “o compromisso com a ideia do *bem-viver* do outro”, e eticidade como “o compromisso com a ideia do *dever* de negociar democraticamente a possibilidade de se chegar a um consenso com o outro” (OLIVEIRA 2000: 197). Além disso, não se deve confundir esta atitude com qualquer sentimento de caridade diante do outro, e sim como uma atitude de respeito, “sem o qual a dignidade moral não é atendida” (idem):

“Com isso, a rejeição ao diálogo intolerante passa a ser um *caso de justiça* e as relações interétnicas subjacentes passam a ser tratadas em um plano de lúdima moralidade e não apenas como realidade política a ser administrada exclusivamente pela democratização daquelas relações. Destarte, não se trataria mais de uma concessão do pólo dominante, isto é, do Estado, mas um *imperativo moral*” (OLIVEIRA 2000: 197).

O autor afirma que as dificuldades do diálogo interétnico e a ética discursiva entre duas comunidades discursivas com racionalidades éticas distintas podem ser superadas. Segundo ele:

¹⁵ Não há fórmulas pré-concebidas que possam dar conta dessa empreitada de diálogo intercultural, e “a opção ou eleição de determinados métodos em detrimento de outros é por si só uma escolha política e, portanto, carregada de intencionalidade” (SANTOS 2005: 46). Se é possível afirmar que há metodologias participativas que reforçam processos de dominação enquanto outras podem promover a emancipação dos sujeitos participantes, não é tão simples saber em que medida estas duas acepções se interpenetram em cada caso concreto, a despeito das boas intenções. No limite, devemos nos perguntar, como o fez Roberto Cardoso de Oliveira, se é possível haver um diálogo interétnico ou intercultural efetivamente democrático, tendo em vista a *indisfarçável hierarquização* que há de uma cultura em relação à outra e o *semantical gap* que existe entre elas (OLIVEIRA 2000: 175-176 e 193).

“mesmo se formada uma comunidade interétnica de comunicação e argumentação, e que pressuponha relações dialógicas democráticas, (...) mesmo assim o *diálogo estará comprometido pelas regras do discurso hegemônico*. Essa situação estaria somente superada quando o índio interpelante pudesse por meio do diálogo contribuir efetivamente para a institucionalização de uma normatividade inteiramente nova, fruto da interação dada no interior da comunidade intercultural” (OLIVEIRA 2000: 180, grifos no original).

Com relação à consulta pública para implantação dos grandes projetos de desenvolvimento, dentre os quais podemos incluir as UCs (cf. BARRETO-FILHO 2001), instrumentos internacionais adotados pelo Estado brasileiro, tais como a Convenção 169 da OIT¹⁶ e a Convenção da Diversidade Biológica

¹⁶ Promulgada pelo Brasil em 2004 (pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril), a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, órgão da Organização das Nações Unidas sobre Povos Indígenas e Tribais, foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989 e entrou em vigor internacional em 5 de setembro de 1991. Em 27 de janeiro de 2012, o Ministro Chefe da Secretaria Geral da Presidência e o Ministro interino das Relações Exteriores criaram, pela Portaria 35, um Grupo de Trabalho Interministerial para estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 no que tange aos procedimentos de consulta prévia.

Diz o artigo 6º da Convenção 169 da OIT: “1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; (...); 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”. Além disso, vai além a Convenção no sentido do reconhecimento de direitos dos grupos indígenas e tribais, em seu artigo 7º: “1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente”.

(CDB)¹⁷, definem juridicamente a obrigação do Estado em dialogar com as populações locais que serão afetadas por projetos que lhes concernem. Tais instrumentos jurídicos, ao contrário do SNUC e especialmente de seu decreto regulamentatório, posicionam-se claramente em prol da importância e obrigação de buscar meios para consultar e legitimar as vozes daqueles que serão diretamente atingidos tanto pela implantação de projetos como também por quaisquer mudanças legislativas que afetem seus modos de vida.

Finalmente, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), que foi instituído em 2006¹⁸, ou seja, após promulgação do SNUC (2001) e de seu decreto regulamentatório (2003), da CDB (1998) e da Convenção 169 da OIT (2004), tem como um dos seus princípios a “promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas” (XX), e tem como algumas de suas diretrizes: “fomentar a participação social em todas as etapas da implementação e avaliação do PNAP” (X); “assegurar o envolvimento e a qualificação dos diferentes atores sociais no processo de tomada de decisão para a criação e para a gestão das áreas protegidas, garantindo o respeito ao conhecimento e direitos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais” (XI); “fortalecer os instrumentos existentes de participação e controle social, bem como os de monitoramento e controle do Estado” (XII), entre outros. Mais especificamente, o eixo temático quatro obriga o Estado a:

“c) garantir que qualquer reassentamento ou restrição de uso da terra ou dos recursos biológicos por povos indígenas, comunidades quilombolas ou locais só ocorra após o consentimento prévio e informado dessas comunidades, que deverá ser obtido em conformidade com a legislação nacional e as obrigações internacionais”.

¹⁷ Conforme entende Joaquim Shiraishi Neto (2007), as Convenções e Tratados internacionais que tenham sido ratificados e promulgados pelo país, “geram obrigações, vinculando os países na ordem internacional e impondo sanções em caso de descumprimento das normas acordadas”. Trata-se, portanto, de um instrumento jurídico plenamente incorporado ao sistema normativo brasileiro e que, além disso, sujeita o país ao monitoramento regular e sistemático dos órgãos internacionais encarregados por zelar por sua consecução. A partir da Emenda Constitucional n° 45, aprovada no dia 8 de dezembro de 2004, as Convenções e Tratados internacionais que vierem a ser aprovados pelo Congresso Nacional terão peso equivalente às emendas constitucionais – não é o caso da Convenção 169 da OIT, pois a Emenda Constitucional trata apenas de casos prospectivos.

¹⁸ Pelo decreto n°. 5.758, em 13 de abril de 2006.

Fica clara, assim, a inconformidade do decreto regulamentatório do SNUC frente a todos esses instrumentos legais, de âmbito nacional e internacional, em termos de oitiva da população local, especificamente de grupos etnicamente diferenciados.

Diversos autores já ressaltaram a aliança entre o poder do Estado e o poder disciplinar para a conformação e sujeição dos corpos e das mentes dos indivíduos (FOUCAULT 1979; SANTOS 2012; SERRES 1991). Conforme gostaríamos de argumentar, tanto o conhecimento científico quanto as leis e normas que regulam as sociedades são fruto de processos históricos e políticos que configuram e são configurados por relações de poder. E por mais que os meios considerados legítimos para a criação e reprodução de ambos, leis e conhecimentos científicos, tendam a negar ou menosprezar a participação dos não *experts*, dos marginalizados ou dos excluídos da sociedade na formulação dos mesmos (CHAUÍ 2006; SANTOS 2004 e 2007), é fundamental, para a consolidação da própria democracia e também da viabilidade das regras locais, a participação dos próprios atores locais na busca pelo seu reconhecimento enquanto atores de diálogo¹⁹.

Se até recentemente²⁰ as chamadas populações tradicionais estiveram à mar-

¹⁹ O caso da mobilização dos seringueiros do Acre é referência deste tipo de ação, pois, a despeito da política regional que visava o assentamento de massas de imigrantes vindos do sul do país em áreas que já eram habitadas pelos seringueiros, esses, até então *invisibilizados* pela política oficial, lograram estabelecer parcerias com o ambientalismo internacional e, assim, adquirir legitimidade para manter o modelo de desenvolvimento que vinham vivenciando (ALLEGRETTI, 2002; ALMEIDA, 2004). Apesar da incontestável importância da mobilização dos seringueiros para legitimar seu modo de vida, alguns estudos demonstram (IORIS, 2005; LOBÃO, 2005) que depois que suas reivindicações passaram a ser enquadradas dentro do SNUC, houve uma total reorganização e subversão da ideia inicialmente aprovada no âmbito dos Projetos de Assentamento Extrativistas, no bojo do INCRA, o que teria prejudicado a sustentabilidade social da proposta, pela ênfase maior na sustentabilidade ambiental das ações que poderiam ser levadas a cabo no interior da RESEX.

²⁰ Henyo (2006) localiza a emergência das populações tradicionais em âmbito internacional no 1º Congresso Mundial de Parques, realizado em Seattle, em 1962. O aparecimento das populações tradicionais no âmbito político-administrativo brasileiro data do início da década de 1980 (ALMEIDA, 2004; ALLEGRETTI, 2005; BARRETO FILHO, 2006). Vale mencionar também a mudança mais ampla que houve no âmbito constitucional relacionada à alteridade e à diferença cultural. O entendimento sobre patrimônio cultural teve uma alteração importante, que passou a valorizar os diferentes modos de expressão e de viver dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira (SOUZA FILHO, 1998) e, particularmente, dos povos indígenas (SOUZA FILHO, 2006).

gem, paralelas, ou invisibilizadas, face à sociedade nacional ao longo de todos esses anos, nas últimas décadas elas têm assumido um protagonismo sem precedentes. Começa-se a considerar que talvez essas populações possam contribuir para construção de formas alternativas de desenvolvimento²¹. Partilhando a tese de Boaventura de Souza Santos (2007) de que devemos procurar, sob as ruínas do cânone da modernidade ocidental, as alternativas e tradições que dele foram expulsas; e, nos escombros das relações dominantes entre a cultura ocidental e outras culturas, formas mais recíprocas, igualitárias e sustentáveis de relacionamento entre os seres humanos e destes com o mundo, certamente as populações tradicionais podem ter contribuições a dar neste sentido.

A legislação brasileira vem convergindo com esse entendimento, como demonstra um balanço histórico das normas voltadas à conservação ambiental no Brasil (MENDES 2009). É preciso, entretanto, reconhecer que esta argumentação tende tanto a idealizar quanto a homogeneizar grupos absolutamente heterogêneos que compõem os povos e comunidades tradicionais – assim como o fez a incorporação da categoria *índio*, há centenas de anos atrás, e da categoria *quilombola*, há alguns anos, no aparato legal. Se no plano antropológico e sociológico essas categorias são fonte de disputas e debates, quando elas alçam o Direito estatal visando à garantia de direitos específicos, a discussão torna-se ainda mais polêmica. E é exatamente este processo que tem ocorrido atualmente com as chamadas populações tradicionais.

Inúmeros trabalhos antropológicos, em contextos os mais variados, com abordagens teórico-metodológicas e recortes os mais distintos, têm há muito tempo afirmado

²¹ Com o intuito de corroborar esta posição, citaremos dois trechos contundentes a respeito do imperativo de aprendermos com os povos tradicionais. O primeiro é uma entrevista do renomado antropólogo brasileiro Eduardo Viveiros de Castro ao *Jornal Folha de São Paulo*, em 23 de novembro de 2008, a respeito da importância de Lévi Strauss, que completaria cem anos naquela data. Diz ele: “As denúncias de Lévi-Strauss simplesmente anteciparam o que hoje está cada vez mais evidente: que a espécie [humana] entrou em um apertadíssimo beco sem saída. E que, se alguma esperança há, esta reside em nossa capacidade de prestar a mais humilde, séria e solícita das atenções à tradição intelectual dos povos que não tiveram a pretensão inacreditavelmente estúpida e arrogante de se colocar como maiores do que o mundo em que vivem”. E o segundo é o trecho final de um artigo de Carlos Rodrigues Brandão, em que diz: “Algumas vozes das florestas, dos desertos, faz muitos anos, têm nos dito coisas muito simples. Estivemos ocupados demais em conquistar para aprender a compreender. O tempo é chegado. Saibamos ouvi-los, povos da terra, filhos das florestas. Eles nos fazem o melhor convite: sermos segundo os nossos termos e apenas mudando o essencial em nossos modos de vida e sistemas de pensamento, não mais *senhores do mundo*, mas *irmãos do universo*” (BRANDÃO, 1994: 41).

a tônica da identidade como processo, como confronto e, sobretudo, como construção situada (CLIFFORD 2001; SAHLINS 1997; SAID 2007; BARTH 1969; ARRUTI 1997; CANCLINI 2007). Em seu diálogo com o Estado e as políticas públicas, entretanto, sobretudo na discussão relacionada a direitos diferenciados, os sinais diacríticos e as fronteiras têm, necessariamente, de se fazerem visíveis e inteligíveis para os diversos atores. E a construção e a performance desta identidade-e-relação finda, se bem sucedida, por alargar o escopo do contrato social inaugurado na época do Iluminismo. No caso aqui presente, trata-se de reconhecer não apenas direitos individuais, do indivíduo-médio como sujeito do direito, mas também direitos coletivos e comunitários, criando-se, como não poderia deixar de ser, o direito coletivo-médio como sujeito de direito.

QUESTÕES ÉTNICAS E ÉTICA CONSERVACIONISTA: PELA COLISÃO DE DIREITOS OU PELA SÍNTESE SOCIOAMBIENTAL?

Do ponto de vista jurídico, as populações tradicionais encontram sua distintividade em raízes das mais diversas (pomeranos, ciganos e quebradeiras de coco babaçu), e o fato de terem sido reconhecidas em algumas instâncias como uma categoria jurídica e política é fruto de construções e disputas feitas entre cientistas, operadores de direito e grupos sociais. Com efeito, do ponto de vista da relação com o Estado, a distintividade interna às populações tradicionais não deve ser diferente da que existe entre índios kaingang e pataxó, por exemplo; ou entre descendentes de escravos vindos de Angola ou da Costa do Marfim. O que importa ressaltar é o que une cada uma dessas categorias em termos de distintividade em oposição à sociedade nacional. Ou seja, assim como índios e quilombolas, a criação jurídica da categoria “populações tradicionais” explicita a definição e o reconhecimento de minorias²² que se definem diante um Estado-nação. O caso indígena e quilombola já deixa claro que é precisamente a instauração do Estado que passa a fundamentar a necessidade de construção dessas categorias sociais (ARRUTI 1997). A questão se complexifica no caso das populações tradicionais porque se trata, frequentemente, de grupos que,

²² Esse termo não se refere necessariamente à condição demograficamente minoritária dos grupos assim chamados, mas à sua condição socioeconômica e política. Will Kymlicka faz preciosa análise a respeito dos diversos posicionamentos atuais a respeito das políticas de reconhecimento e políticas afirmativas de grupos étnicos, nacionais e minoritários em seus livros *Multicultural Citizenship*, (1995) e *Politics in the vernacular* (2001).

como definido na mensagem de veto do presidente da República ao conceito de população tradicional definido no projeto de lei que deu origem ao SNUC, poderiam se estender a todos os camponeses e pequenos produtores das zonas rurais do Brasil. Além disso, o reconhecimento da especificidade cultural das populações tradicionais pode estar em contraposição à necessidade de que realizem apenas práticas consideradas sustentáveis ambientalmente.

Do ponto de vista da constituição de grupos culturais, a oposição modernidade *versus* tradicionalidade é absolutamente relativa. Tanto a modernidade é eivada de tradições, quanto tradições são constantemente ressignificadas e modernizadas, dia a dia. Como compreender, então, sociabilidades distintas de uma maneira peregrina, se a interculturalidade é parte integrante de grupos que são definidos como populações tradicionais? – o que, de resto, vale para a grande maioria dos grupos humanos, em graus diferentes. De forma bastante clara, acreditamos, conforme argumentou Ferreira *et al.* (2007: 32), que “a tradição não é adequada como categoria analítica para compreender o processo decisório sobre restrições ao uso ou sobre o controle do acesso aos recursos naturais”.

Numa leitura crítica, Alain Touraine afirma que:

“(...) fingir que uma nação ou que uma categoria social tem que escolher entre uma modernidade universalista e destruidora e a preservação de uma diferença cultural absoluta é uma mentira grosseira demais para não encobrir interesses e estratégias de dominação. Todos nós estamos embarcados na modernidade” (TOURAINÉ 1994: 214).

No cruzamento reiterado entre ética conservacionista e respeito aos modos de vida da população culturalmente diferenciada do Brasil, o sujeito coletivo-médio que tem sido constituído, construído e legitimado no âmbito das políticas públicas como população tradicional, é aquele que mantém padrões de sustentabilidade ambiental (CUNHA & ALMEIDA 2001; ELIANA *et al.* 2008; MENDES 2008).

A instituição da Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto 6.040 de 2007), embora tenha como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais e de uma série de outros direitos (sociais, ambientais, econômicos, religiosos e culturais e valorização de suas identidades, suas formas de organização e suas instituições), estimula a criação de UCs de uso sustentável, tomando-as como um dos principais instrumentos para a consolidação da garantia territorial destes povos e comunidades. Trata-se de uma política ambígua, pois, ao passo que pretende

reconhecer, valorizar e respeitar a diversidade socioambiental dos povos e comunidades tradicionais (princípio 1 do Decreto 6.040), o faz sob a determinação tácita de que essa diversidade implica modos de vida ambientalmente sustentáveis, pois prevê a criação de UCs de uso sustentável para a consolidação dos territórios tradicionais sustentáveis. E, como vimos a respeito das formas de oitiva das populações locais para a criação de UCs, isso não necessariamente implica considerar as vozes das populações locais.

Ocorre aqui o que Philippe L  na designou como a transforma  o de *particularismos* em *categorias políticas*, sem por isso terem o estatuto de *categoria sociológica* (LÉNA 2002: 19). Referindo-se    cria  o das RESEX, o autor afirma que, apesar de problemática, “a cria  o de territórios corporativistas de uso exclusivo apoiada na defini  o política de uma categoria, teve o mérito de assegurar a posse de terra aos seus ocupantes, de acordo com o seu modo de vida e não conforme um padrão imposto do exterior” (LÉNA 2002: 19). De fato, as experiências de cria  o de RESEX tiveram um papel bastante importante no avanço das discussões sobre justiça social e conserva  o ambiental. No entanto, o próprio autor questiona a possibilidade de desenvolvimento no longo prazo destas iniciativas, que foram fruto de contextos específicos (os empates empreendidos pelos seringueiros contra a ocupa  o e desmatamento da floresta por parte de novos colonos, no Acre), e a tentativa de “recriar (ideologicamente, politicamente) uma realidade [cujo] contexto que lhe dava suporte não existe mais, [e] de fato cria-se outra realidade, cuja evolu  o    imprevisível” (LÉNA 2002: 19). Pinton e Aubertine (2007: 19) também afirmam terem “dificuldades em ver como a cria  o de reservas [extrativistas] e a atribui  o de direitos a popula  es locais bastariam para por [sic] em marcha, de maneira sustentável, novas dinâmicas de desenvolvimento”.

O paradoxo colocado pelas UCs de uso sustentável pode ser resumido na seguinte assertiva formulada por L  na (2002: 20):

“Não se pode haver desenvolvimento humano sem acessibilidade e integra  o    sociedade; mas essa integra  o acaba com formas de vida que contribuíam para uma certa prote  o do meio ambiente e expande as dinâmicas predatórias. A soluço proposta (fazer com que as pessoas tirem uma renda suficiente da sua situa  o atual, através da valoriza  o dos produtos florestais – madeireiros e não madeireiros) tem seus limites”.

As dificuldades tanto em definir o sucesso como o fracasso destas iniciativas estão intimamente relacionadas    fluidez e    diversidade dos objetivos que almeja:

“Trata-se, a pretexto de defender a floresta amazônica, de garantir a reprodução social das comunidades envolvidas, de integrá-las ao mercado ou de contribuir para o nascimento de uma economia solidária e alternativa? Trata-se, enfim, de comprometer os atores no sentido de conseguirem uma autonomia política ou, pelo contrário, de encerrá-los num assistencialismo complacente? (BECKER e LÉNA 2003 *apud* PINTON & ALBERTHINE 2007:24).

PROPOSTA DE CHAVES ANALÍTICAS

Propomos agora um esforço de abstração para delinear dois eixos analíticos que se inter-relacionam e que podem constituir ferramentas interessantes para reflexão e análise de situações empíricas relacionadas à proteção ambiental e territórios étnicos.

O primeiro eixo diz respeito às possibilidades de coexistência da tutela de ambos os bens num mesmo espaço. Ou seja, visa compreender e classificar como os dois bens tutelados relacionam-se entre si nos casos em que se situam no mesmo espaço. Propormos uma clivagem genérica, lógica, esquemática e simplificada, em termos de implementação relacional das duas figuras jurídicas na realidade fática. Teríamos, assim, as seguintes opções: A) tentativa de conciliar a proteção de ambos os bens; B) a maior ênfase em um ou em outro; ou C) a exclusão de um dos objetos de tutela. Segue uma representação gráfica dessas possibilidades:

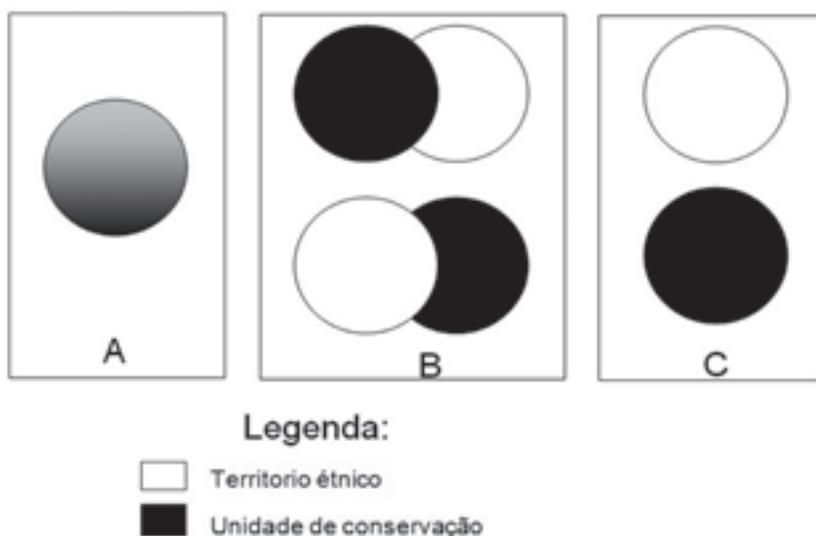


Figura 1: Representação gráfica das possibilidades lógicas de implementação harmônica ou excluyente de duas figuras jurídicas sobrepostas: territórios étnicos e unidades de conservação.

Cabe, entretanto, uma ressalva metodológica à interpretação e aplicação desta primeira ferramenta analítica, cuja importância é fundamental quando enfatizamos as diferentes formas de conciliar a proteção dos bens ambientais e culturais. Trata-se do fato de que o grau de implementação de um ou de outro dos bens tutelados (território étnico e UC) depende de uma série de fatores. Dentre eles ressaltamos o fato de que a percepção deste grau de implementação é relativa aos diversos pontos de vista possíveis, e mesmo ao ator social implicado. Assim, os órgãos responsáveis pela implantação de cada um dos bens; as populações que estão concernidas por eles; cientistas e pesquisadores que desenvolvem seus trabalhos na região; juízes que decidem sobre as situações de litígio que ocorrem nessas áreas sobrepostas; ONGs atuantes na mesma região; dentre outros, cada um desses grupos de atores carrega expectativas específicas com relação à efetiva proteção de cada um dos bens jurídicos, frequentemente concedendo graus de importância heurística distintos a um e a outro, a depender da situação fática e do seu lugar de fala. Isso certamente influencia na interpretação de maior ou menor implementação de cada um dos bens. Deve-se acrescentar também que é possível haver fissuras internas em cada ator e mecanismos de diferenciação e aproximação deles entre si e com os outros atores concernidos. Seus posicionamentos são informados tanto pela audiência a que o discurso se refere, quanto pela posição em que se situam no jogo de relações dos atores implicados com a questão. Ou seja, não são necessariamente fixas. Desta forma, sublinhamos que a definição de se um dos bens é mais ou menos implementado do que outro, e, em cada caso concreto, certamente é algo que está amplamente relacionado a “quem diz” e “a quem se diz” (GEHARDT 2008). Possivelmente, para uma mesma situação fática, diversos são os cenários visualizados (A, B1, B2, ou C), de acordo com o posicionamento dos diferentes agentes em relação à concepção devida à proteção de cada um dos bens²³.

Então, a primeira ressalva metodológica, referente ao primeiro eixo analítico, é a de que este recorte pode ser visto por óticas distintas. Passamos agora a uma segunda ressalva metodológica, referente ao segundo eixo de análise, quando assumimos que as situações de sobreposições reais frequentemente não são estáticas e

²³ Para acessar material etnográfico produzido pelo grupo de pesquisa coordenado por Lúcia da Costa Ferreira, do qual faço parte, sobre processos decisórios no Parque Nacional do Jaú e na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, ver especialmente: CAMPOS, 2006 ; CREADO, 2006; CREADO et al., 2008, 2011; FERREIRA et al., 2007; MENDES et al. 2008 ; MENDES 2005 e 2009.

são informadas por *aspectos circunstanciais e estruturais*. Estes aspectos circunstanciais e estruturais que influenciam o grau de institucionalização dos bens tutelados configuram a segunda chave interpretativa aqui proposta para compreender a relação entre territórios étnicos e UCs.

Sobre os aspectos que aqui chamamos de *circunstanciais*, que influenciam na maior ou menor implementação de cada um dos bens, gostaríamos de enfatizar: a importância da *personalidade* (FALEIRO 2005) na gestão dos bens jurídicos; as influências exercidas pelos grupos afetados pela implantação dessas figuras jurídicas e a existência de lideranças carismáticas entre eles; o histórico de implantação de cada bem jurídico no mesmo espaço e o processo de diálogo entre os órgãos gestores e as populações afetadas; o reconhecimento social da importância de um e/ou outro bem jurídico por parte de cada um dos atores da arena criada (inclusive por parte dos cientistas); apoio de movimentos civis organizados de ampla projeção, e outros fatores contingenciais.

Quando dizemos que há *aspectos estruturais* que contribuem na relação da implementação das UCs e dos territórios étnicos nos mesmos locais, nos referimos especialmente à institucionalização de cada ente no aparato jurídico-institucional do país. A análise da posição relativa do bem tutelado do ponto de vista jurídico-institucional, seja diante dos outros bens da mesma matéria (por exemplo, se RDS, comparada a outra UC), seja diante de bens voltados a outra tutela (se UC, comparada a território étnico), compõe o cerne dessa segunda chave analítica. Tratamos de distinguir de forma esquemática entre estatutos jurídicos mais e menos consolidados para cada instrumento de proteção do bem tutelado. Ou seja, passamos a analisar os diferentes graus de institucionalização no aparato jurídico-institucional das UCs, no caso da proteção ambiental; e dos territórios étnicos, no caso da proteção à diversidade cultural.

Não é necessário para os nossos objetivos compor uma sistematização de todas as UCs existentes. Aqui nos interessa apenas destacar a diferença que existe em relação ao grau de institucionalização entre os parques, as RESEX e as RDS. No caso dos territórios étnicos, nos interessa a mesma distinção a respeito das terras indígenas, das terras de remanescentes de comunidades de quilombos e dos territórios tradicionais. A partir desse recorte, enfatizamos que as sobreposições entre UCs e territórios étnicos estão inseridas em contextos histórico-institucionais distintos, com graus diferentes de consolidação em relação aos seus próprios objetivos, também eles constituídos ao longo da história e de lutas institucionais e sociais pretéritas e presentes.

Passemos, então, à análise do grau de institucionalização de diferentes UCs no aparato jurídico-institucional do Estado. Do lado dos bens destinados

à consecução da proteção ambiental, é possível considerar que parques têm forte reconhecimento histórico e jurídico, já que sua institucionalização no aparato jurídico existe desde 1934²⁴, quando da criação do primeiro Código Florestal. Este texto legal vigorou até 1965 e definiu parques como uma das três categorias de *áreas reservadas*. Em 1934, foi criado o primeiro parque do Brasil, o Parque Nacional de Itatiaia. Quando da promulgação do Novo Código Florestal (1965), também lá estava mais uma vez definida a importância dos parques como mecanismo de proteção ambiental. Sem mencionar exaustivamente todos os documentos legais que contribuem para a consolidação da categoria parque como instrumento da política de conservação ambiental, vale mencionar ainda que em 1979 houve o estabelecimento de um regulamento dos parques nacionais brasileiros, por meio de decreto. E, finalmente, em 2000, o SNUC incorporou parque como uma das categorias de UCs, e o PNAP também menciona a importância dos parques para a conservação ambiental. As concepções sobre o que deveriam ser os parques variaram de acordo com *aspectos circunstanciais* acima mencionados, mas, de maneira geral, é inegável sua associação a fins preservacionistas e recreativos, como já estava definido no Código Florestal de 1934²⁵.

Por seu turno, as RESEX e RDS têm um reconhecimento histórico e jurídico bastante recente em comparação ao dos parques. As Reservas Extrativistas foram inseridas na Política Nacional de Meio Ambiente em 1989 (Art. 9º, inc. VI da Lei nº 7.804) e oficialmente criadas pelo Decreto nº 98.987, em 1990, sendo a primeira delas a Reserva Extrativista do Alto Juruá. No caso das Reservas de Desenvolvimento Sustentáveis, elas foram instituídas inicialmente em nível estadual, quando da criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, por meio da Lei nº 2.411 de 1996. Em 2000, ambas as

²⁴ De acordo com Barreto Filho (2004:56), a primeira menção da categoria Parque Nacional num dispositivo legal brasileiro ocorreu em 1921, quando da criação do Serviço Florestal.

²⁵ De acordo com o Art. 9º do Código Florestal de 1934 (instituído pelo Decreto Lei 23.793, de 23 de janeiro de 1934): “Os parques nacionaes, estaduaes ou municipaes, constituem monumentos publicos naturaes, que perpetuam em sua composição floristica primitiva, trechos do paiz, que, por circunstancias peculiares, o merecem”.

§ 1º É rigorosamente prohibido o exercicio de qualquer especie de actividade contra a flora e a fauna dos parques.

§ 2º Os caminhos de acesso aos parques obedecerão a disposições technicas, de fórma que, tanto quanto possivel, se não altere o aspecto natural da paisagem”.

categorias foram inseridas no SNUC como UCs de uso sustentável, passando, a partir daí, a constituir instrumentos de consolidação da conservação ambiental brasileira.

No caso dos territórios étnicos reconhecidos pelo Estado, a diferença de profundidade histórica e jurídica também é clara. De um lado, em todas as Constituições republicanas houve reconhecimento de que os grupos indígenas teriam direitos sobre os territórios por eles habitados²⁶ – embora os fatos contradigam maciçamente essa definição. As comunidades remanescentes de quilombos, por seu turno, tiveram garantia constitucional aos territórios ocupados apenas em 1988, sendo que o decreto regulamentatório para sua demarcação surgiu em 2001, sendo revogado por outro decreto em 2003. Finalmente, não há para o caso das populações tradicionais um reconhecimento de direitos territoriais específicos, sob a rubrica de populações tradicionais, no texto Constitucional de 1988, como o há para os indígenas e quilombolas. Entretanto, acreditamos ser possível depreender de alguns artigos constitucionais específicas garantias territoriais a estes grupos, notadamente o disposto no art. 216, V, §1º, que diz: “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, *promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro*, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e *desapropriação*, e de outras formas de acautelamento e preservação” (BRASIL 1988, art. 216, V, §1º, grifos nossos). Devemos salientar, entretanto, que não há ainda este reconhecimento muito claro no mundo doutrinário e menos ainda jurisprudencial. Afora isso, as populações tradicionais tiveram sua gênese de reconhecimento institucional associada inicialmente tanto ao conservacionismo quanto à demanda de respeito a direitos envolvendo modos de vida específicos (BARRETO FILHO 2006; VIANNA 2008). Inicialmente suas demandas foram abarcadas pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária, por meio da figura dos projetos de assentamentos extrativistas (PAE), em 1987; subsequentemente, elas foram associadas à conservação ambiental, a partir da criação das RESEX (1989) e das RDS (1996)²⁷; e, mais recentemente, a partir do decreto n° 6.040, de 2007, as populações tradicionais estão no centro de uma política nacional que pretende conciliar desenvolvimento social e conservação ambiental, garantindo aos povos e comunidades tradicionais seus respectivos *territórios tradicionais*.

²⁶ Com exceção da Constituição de 1891 que omitiu sobre o assunto.

²⁷ Mary Alegretti (2005), Mauro Almeida (2004) e Ronaldo Lobão (2006a e 2006b) contam a história da mobilização política que levou ao surgimento das Resex no arcabouço jurídico brasileiro.

Pode-se representar graficamente a diferença de institucionalização de cada um dos entes que aqui nos importam da seguinte maneira:



Figura 2: Grau de institucionalização no aparato jurídico-institucional de UCs e territórios étnicos (aspectos estruturais), em ordem decrescente.

Importante notar que o reconhecimento dos territórios das populações tradicionais esteve imbricado simultaneamente nos instrumentos propostos pelo Estado para a conservação ambiental e aos voltados à proteção à diversidade cultural. Esta ambiguidade e ambivalência, embora constituam e configurem justamente a possibilidade de haver uma política pública específica voltada a este segmento específico da população, criam e impõem determinadas condutas (conservacionistas) que não necessariamente encontram eco nos grupos que passam a ser reconhecer como tais, ou que passam a ser reconhecidos pelo Estado como tais. Paradoxalmente, é justamente pela concessão de direitos (e deveres) aos *grupos tradicionais* que o Estado lhes confere perante esses grupos a possibilidade de lhes impor modelos de vida que subvertem direitos culturais assegurados pela Constituição. Essa visão, que implica uma concepção talvez menos cristalizada e engessada de cultura, com o reconhecimento da agência e capacidade de opção

dos atores, foi defendida por Cunha e Almeida (2001), ao afirmarem que se trata de um pacto com o Estado do qual as populações podem ou não participar.

Entretanto, resta analisar em que medida as opções fornecidas pelo Estado possibilitam o exercício pleno dos direitos culturais (art. 215, BRASIL, 1988) e promovem e protegem o patrimônio cultural brasileiro (art. 216, BRASIL, 1988), o qual inclui os *bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira*.

Somente pesquisas etnográficas em diversos contextos e situações jurídico-político-sociais nos permitirão ter uma visão de conjunto sobre essas questões. A proposição desses dois eixos analíticos, bem como das análises e interpretações do aparato jurídico relacionado à questão, tiveram como objetivo criar instrumentais analíticos que possam ser aplicados e testados em situações fáticas envolvendo sobreposições entre territórios étnicos e UCs. Eles nos permitirão refletir sobre questões tais como as seguintes: em que medida é possível afirmar que os diversos arranjos com relação a graus de institucionalização de cada um dos bens de gestão territorial são determinantes para a implementação de um e/ou de outro dos bens? Ou seja, de que maneira os aspectos que aqui chamamos de *estruturais* dos entes jurídicos sobrepostos podem ser considerados determinantes, técnica e empiricamente, na configuração dos arranjos das sobreposições existentes atualmente no Brasil? Ou ainda: o fato de um dos entes ter um estatuto jurídico fortemente consolidado é suficiente para determinar sua preponderância em caso de sobreposição com um estatuto jurídico menos consolidado? Como isso funciona tecnicamente, ou, juridicamente, e como funciona empiricamente? Trata-se de uma proposta de investigação de amplo fôlego²⁸.

Este trabalho teve como intenção levantar reflexões a serem aprofundadas para compreender como tem se dado no Brasil a relação jurídica, política e etnográfica desses bens quando coincidem geograficamente enquanto objetos de tutela por parte do Estado.

²⁸ Apenas para sinalizar alguns casos em que há sobreposições entre bens de estatutos jurídicos mais consolidados, poderíamos citar o caso do Parque Monte Roraima (RR), sobreposto em 7% à Terra Indígena Raposa Serra do Sol; o Parque Monte Pascoal, que se sobrepõe 31% à terra indígena Barra Velha do Monte Pascoal, dos Pataxó (BA) (Fonte: www.socioambiental.org.br, acessado em 20/01/2009); o Parque Estadual da Serra do Mar, que se sobrepõe a diversas terras indígenas guaranis Nhandeva e Mbyá (conforme VIANNA e BRITO, 2005: 272 in RICARDO (org.), 2004), o Parque Nacional do Araguaia, sobreposto à Terra Indígena Inãwebohoná, entre alguns outros. Um quadro que contabiliza todas as sobreposições entre UCs e TIs no Brasil foi feito e está disponível no excelente livro organizado por Fany Ricardo *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: ISA, 2004: 592-3.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação da proteção dos modos de vida das populações tradicionais pode ocorrer por meios outros que a criação de UCs de uso sustentável – embora a criação dessas UCs seja reconhecidamente uma garantia da possibilidade de manutenção de seus territórios, apesar das regras ambientais que passam a ser impostas. A Constituição Federal, em seu artigo 216, V, §1º, determina que a proteção ao patrimônio cultural deve ser feita pelo Poder Público, em colaboração com a comunidade e que, dentre outras formas de acautelamento e preservação, essa proteção pode ser feita mediante desapropriação.

Mas se é possível contar com o estabelecimento de UCs de uso sustentável para a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, trata-se aqui de operar com um alargamento de sentido de uma categoria administrativa e política – as UCs – para incluir o sentido que originalmente (em termos institucionais) lhe foi denotado: um sentido que reconheça a autonomia das populações tradicionais para gerir os recursos naturais, contando com o subsídio técnico da ecologia (operando em conjunto com disciplinas como a Antropologia) para garantir a sustentabilidade ambiental do uso dos recursos naturais. Lembrando que, frequentemente, para os povos tradicionais, os recursos naturais são muito mais do que apenas recursos naturais. Tratar-se-ia da instauração de uma certa interculturalidade positiva, de uma hermenêutica diatópica (SANTOS 2000), em que os conhecimentos tradicionais e científicos teriam de fato possibilidade de dialogarem e ampliarem seus universos de sentido, reconhecendo as incompletudes mútuas que caracterizam os conhecimentos em diálogo e incluindo a dimensão ética do respeito pela diversidade cultural.

Esse tipo de proteção e parceria com o Estado para assegurar a celebração deste segundo contrato da humanidade com o mundo, não mais um contrato meramente social, dos homens entre si, mas esse *contrato natural* (SERRES 1991), dos homens com a Terra, poderia, inclusive, contemplar uma demanda de atuação desse Estado mais ambientalizado junto aos povos indígenas e quilombolas, além das demais populações tradicionais, na gestão de seu território. Mas esse seria um contrato celebrado entre homens e seres sociais considerados como agentes e atores, e não um contrato em que os homens são submetidos às decisões e vereditos tanto jurídicos quanto científicos. Para isso, estamos vendo surgir paulatinamente tanto um novo direito, quanto uma nova ciência e também um novo ator social. Todos eles frutos em amadurecimento dos processos recentes de democratização do país, da consciência crescente de que o direito estatal não detém o monopólio dos Direitos que regem a sociedade e de que a ciência não tem o monopólio da verdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ADAMS, Cristina. 2000. As populações caiçaras e o mito do bom selvagem: a necessidade de uma nova abordagem interdisciplinar. *Revista de Antropologia*. vol. 43, n. 1, p. 145-182.
- ALLEGRETTI, Mary. 2002. A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável, da Universidade de Brasília.
- ALMEIDA, Mauro W. B. 2004. “Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 19, nº 55.
- AMORIM, Elaine. “A perícia antropológica do Ministério Público”. 2008. Parecer Técnico nº 57/2008 da 6ª. Câmara de Coordenação e Revisão (Índios e Minorias) do Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/artigos/document.2006-04-04.1440775161>>. Acesso em: 27/04/2008.
- ARAÚJO, Francisco Ubiracy C. de. 2001. “A presença indígena nas unidades de conservação”. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- ARRUTI, José Maurício. , 1997. “A emergência dos ‘remanescentes’: notas para o diálogo entre indígenas e quilombolas”. *Mana* 3(2):7-38.
- BARRETO FILHO, Henyo. 2001. Da nação ao planeta através da natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia Brasileira. Tese de doutorado em Antropologia Social. Universidade de São Paulo.
- _____. 2006. “Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção”, in ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui e NEVES, Walter (Orgs.), *Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade*. São Paulo: Annablume.
- BARTH, Friedrik. 1969. “Introduction”. In: Barth, F. (ed.) *Ethnic groups and boundaries: the social organization of cultural difference*. Bergen, Universitets Forlaget; London, George Allen & Unwin.
- BENATTI, José Heder. 2001. “Presença Humana em Unidade de Conservação: um impasse científico, jurídico ou político?”. In: *Biodiversidade na Amazônia Brasileira: Avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios/ João Paulo Ribeiro Capobianco et al (orgs.)*. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto socioambiental.
- BENSUSAN, Nurit. 2008. *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade : como para que e porquê*. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília.
- BECKER, Bertha; LÉNA, Philippe. 2003. Pequenos empreendimentos alternativos na Ama-

- zônia. In: Pequenas Empresas – Cooperação e Desenvolvimento Local (H.M.M. Lastres, J. E. Cassiolato et M. L. Maciel, org.), Ed. Relume Dumará: Rio de Janeiro, p. 403-421. In: PINTON, Florence, AUBERTIN, Catherine. Novas fronteiras e populações tradicionais: a construção de espaços de direitos. *Ateliê geográfico*. Vol. 1, n.2. Dez/2007. pp. 1-26. Disponível em <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/atelie/article/viewFile/3011/3050>>. Último acesso em 14/01/2009.
- BOBBIO, Norberto. 2000. “Estado, poder e governo”. In: BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 8ª. Edição.
- BRANDON, Katrina. 1998. “Comparing cases: a review of findings”. In: BRANDON, K., REDFORD, K.H. e SANDERSON, S. *Parks in peril: people, politics and protected areas*. The Nature Conservancy. Island Press.
- BRITO, Maria Cecília Wey de. 2000. *Unidades de conservação: intenções e resultados*. São Paulo: Annablume/FAPESP.
- BRUNER, A. G.; GULLISON, R. E. ; FONSECA, G. A. B. 2001. “Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity”. *Science*, n. 291, p. 125-128.
- CANCLINI, Nestor Garcia. 2007. *Diferentes, desiguais e desconectados: mapas da interculturalidade*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- CHAUI, Marilena. 2006. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez Editora.
- CLIFFORD, James. 2001. *Dilemas de La cultura: Antropologia, literatura y arte en la perspectiva posmoderna*. Gedisa Editorial.(Título original: *The Predicamento f Culture*, 1998, Harvard University Press).
- CREADO, Eliana S. J. 2006. Entre lugares e não-lugares: restrições ambientais e supermodernidade no Parque Nacional do Jaú. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas. Unicamp: Campinas.
- CREADO, Eliana S. J., MENDES, Ana B. V., FERREIRA, Lúcia da C., e CAMPOS, Simone V. de. 2008. Entre tradicionais e modernos: negociações de direitos em duas unidades de conservação da Amazônia brasileira. *Ambiente & Sociedade*. Campinas, vol. XI, n.2. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v11n2/v11n2a04.pdf>
- _____. 2011. O Parque Nacional do Jaú e os moradores de sua parte central : agência ou sujeição ? *Revista VITAS – Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade*, no. 2. Disponível em: www.uff.br/revistavitas
- CUNHA, Manuela C. da e ALMEIDA, Mauro W. B. 2001. “Populações Tradicionais e Conservação”. In: *Biodiversidade na Amazônia Brasileira*, F.Capobianco et al. (orgs.) São Paulo: ISA/Estação liberdade
- DIEGUES, Antônio Carlos. , 2000. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec.

- _____. (org.) 2008. *A ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas*. São Paulo: NUPAUB/USP.
- FALEIRO, Rodrigo P. 2005. *Unidade de Conservação versus Terra Indígena, um Estado em conflito: estudo da influência da pessoa na gestão pública*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Antropologia da Universidade de Brasília.
- FERREIRA, Lúcia da Costa. 2004. “Dimensões Humanas da Biodiversidade: conflitos em torno de áreas protegidas no Brasil”. *Ambiente & Sociedade*. 7(1): 5-29.
- FERREIRA, L.C. SIVIERO, S. O. 2001. CAMPOS, S.V.; SILVEIRA, P.C.B.; OLIVEIRA, V.G.; MENDES, A.B.V.; PINTO, A.O. “Conflitos Sociais em Áreas Protegidas no Brasil: Moradores, Instituições e ONGs no Vale do Ribeira e Litoral Sul, SP*”. *Idéias*. 8(2): 115-150.
- FERREIRA, Lúcia da Costa et al. 2007. Encontro das Águas: Dinâmicas Sociais e Biodiversidade na Amazônia Brasileira. *Teoria & Pesquisa*, n.1.
- FOUCAULT, Michel. 1979. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- GADAMER, Hans-Georg. 1998. *O problema da consciência histórica*. Org. Pierre Fruchon. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- GEERTZ, Clifford. 1997. “O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa”. In: GEERTZ, Clifford. *O saber local: ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 5a. ed.
- GEHARDT, Clayton Henrique. 2008. “Pesquisadores, populações locais e áreas protegidas: entre a instabilidade dos ‘lados’ e a multiplicidade estrutural das posições”. Tese de doutoramento defendida no curso de pós-graduação em Desenvolvimento, agricultura e sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- IORIS, Edviges Marta. 2005. Forest of disputes: struggles over spaces, resources, and social identities in Amazonia. Tese apresentada à Universidade da Florida, para obtenção do título de doutor em filosofia.
- LAURIOLA, Vincenzo. 2005. “Recursos comuns indígenas ou conservação global na Amazônia? O Monte Roraima entre Parque Nacional e Terra Indígena Raposa-Serra do Sol”. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos e BARRETO FILHO, Henyo Trindade (orgs.). *Antropologia e identificação : os antropólogos e a definição de terras indígenas no Brasil, 1977-2002*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/ LACED/ CNPq/ FAPERJ/ IIEB.
- LÉNA, Philippe. 2002. Les ONG au Brésil: une histoire particulière. *Lusotopie* vol. 1: 209-214.
- LOBÃO, Ronaldo. Julho de 2005 “Cosmologias políticas do neocolonialismo: o uso das categorias tempo e espaço no processo de produção de verdades e administração de conflitos socioambientais”. Trabalho apresentado no Congresso da Associação Latino-Americana de Antropologia – ALA – Rosário, Argentina.
- _____. 2006a. *Cosmologias Políticas do Neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em política do ressentimento*. Tese de Doutorado apresentada ao

PPGAS/UnB. Brasília. Disponível em <www.unb.uf/ics/dan> e / ou <www.dominiopublico.gov.br>

MENDES, Ana Beatriz V. 2009. Conservação ambiental e direitos multiculturais: reflexões sobre Justiça. Tese de doutorado apresentada ao Programa Ambiente & Sociedade NEPAM:Unicamp. Campinas. Disponível em (<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=000449431>) e (http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=156335).

_____. Junho de 2008. Ambientalização de direitos étnicos e etnização das arenas ambientais: populações tradicionais e povos indígenas da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá (AM). Trabalho apresentado na 26^a. Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho. Porto Seguro, Bahia, Brasil.

_____. Março de 2005. *Vidas de Parque: uma etnografia sobre os ribeirinhos do Tapira, no Parque Nacional do Jaú*. Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Antropologia Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

MENDES, A. B. V.; CREADO, E. S. J.; CAMPOS, S. V.; FERREIRA, L. C. 2008. Processos decisórios envolvendo populações que residem no Parque Nacional do Jaú (AM). In: FERREIRA, L. e DUARTE, L. (orgs.). *Diálogos em ambiente e sociedade no Brasil II*. São Paulo: Annablume; Campinas: ANPPAS.

MENDES, A. B. V. e FERREIRA, L. C. 2009. Conservação ambiental e direitos multiculturais: apontamentos sobre o direito e a ciência. *Revista Uakari* vol.5, n.2. ISSN 1981-4518. Homepage: http://www.mamiraua.org.br/uakari/05b/home_0502.htm

MERCADANTE, Maurício. 2001. “Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC”. In: BENJAMIM, Antônio Herman (coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. 2000. *O trabalho do antropólogo*. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora UNESP.

PINTON, Florence, AUBERTIN, Catherine. 2007. Novas fronteiras e populações tradicionais: a construção de espaços de direitos. *Ateliê geográfico*. Vol. 1, n.2. Dez/2007. pp. 1-26. Disponível em <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/atelie/article/viewFile/3011/3050>>.

SAHLINS, Marshall. 1997. O “pessimismo sentimental” e a experiência etnográfica: por que a cultura não é um “objeto” em via de extinção (Parte I e II). *Mana*, v. 3, n. 1, 1997, p. 41-73. *Mana*, v. 3, n. 2: 103-150.

SAID, Edward. 2007. *Orientalismo: o Oriente como construção do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras.

SANTILLI, J. 2005. *Socioambientalismo e novos direitos*. SP: ISA.

- SANTOS, Boaventura de Souza. 2007. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Volume 1. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. São Paulo: Cortez.
- _____. 2000. “Por uma concepção multicultural de direitos humanos”. In: *Identidades: estudos de cultura e poder*. FELDMAN-BIANCO, Bela e CAPINHA Graça (orgs.). São Paulo: Hucitec.
- SANTOS, Boaventura de Souza; MENEZES, Maria Paula G. e NUNES, João Arriscado. 2004. “Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo”. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Edições Afrontamento : Porto (Portugal).
- SEMPRINI, Andrea. 1999. *Multiculturalismo*. Bauru, São Paulo: EDUSC.
- SERRES, Michel. 1991. *O contrato natural*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- SHIRAIISHI NETO, Joaquim (org.). 2007. *Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional*. Manaus, UEA.
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. 1997. *Bens culturais e proteção jurídica*. Porto Alegre: Unidade Editorial.
- _____. 2006 (1998) *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá.
- TERBORGH, John; SCHAIK, Carel van; DAVENPORT, Lisa e RAO, Madhu (orgs.). 2002. *Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba : Editora da UFPR/Fundação O Boticário.
- TOURAINÉ, Alain. 1994. *Crítica da modernidade*. Tradução Elia Ferreira Edel. Petrópolis, RJ: Vozes.
- VIANNA, Lucila Pinsard. 2008. *De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação*. São Paulo: Annablume; FAPESP.
- WEBER, Max. 1998. *Economia y Sociedad*. México.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil.
- BRASIL, 2000. Lei nº 9.985. Regulamenta o art. 225, parágrafo 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências (SNUC).
- BRASIL, 2000. Presidente da República. Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000, referente aos vetos do SNUC.
- BRASIL, 2002. Decreto nº 4.340. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de

2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.

BRASIL, 2005. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, promulga a convenção nº169 da OIT.

BRASIL, 2006. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

BRASIL, 2007. Decreto nº 6.040. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

BRASIL, 2007. Portaria 35. Cria o Grupo de Trabalho Interministerial para estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 no que tange aos procedimentos de consulta prévia.

REPORTAGENS

O Globo, 8/7/2008. “Brasil tem 60 reservas ambientais sem proteção”.

Ambiente Brasil, 08 / 07 / 2008. “Amazônia sofre devastação em áreas protegidas”.

OESP, 9/07/2008. “Falta fiscal em 58% das unidades de conservação”.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the legal corpus governing the protection of cultural diversity and environmental diversity in Brazil over the past two decades, especially since the legislation aimed at protection of conservation areas. Mainly from a critical reading of the National System of Conservation Units (SNUC), it reflect on issues such as: the legal possibilities of alliance between environmental conservation and respect for cultural diversity; what

are the possibilities of interethnic dialogue provided in conservation areas; and issues of ethnic identity associated with environmental conservation. Finally, as a result of a historical-legal-institutional framework, I propose to consider two analytical schemes to outline institutional and policy issues involving overlapping ethnic territories and conservation areas, which can serve as the north for future research related to the theme.

KEYWORDS

Protected areas; ethnical rights, traditional people, superposition

SUBMETIDO EM

Dezembro/2010

APROVADO EM

Maio de 2012

Ana Beatriz Vianna Mendes

Ana Beatriz Vianna Mendes é Professora Adjunta do Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG

BOLSA FAMÍLIA E BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: DIFERENTES IMPACTOS NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ESTADUAL

Natália Sátyro
Sergei Soares

RESUMO

Este texto visa analisar as mudanças na desigualdade da renda domiciliar *per capita* nos estados brasileiros entre 2004 e 2006 e estimar quanto dessa mudança pode ser atribuída às transferências de renda não-contributivas por parte do governo federal: o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A metodologia usada foi a decomposição fatorial do coeficiente de Gini. Nossos resultados mostram que entre 2004 e 2006 houve queda de um ponto (x100) no coeficiente de Gini para o Brasil. Essa tendência nacional foi observada em quase todos os estados brasileiros. Quanto às causas, nossos resultados revelaram um padrão regio-

nal. No Norte e no Nordeste, as transferências de renda são a principal causa dessa redução. A média não ponderada da relevância das transferências de renda nesses estados foi de quase metade da queda da desigualdade. No Nordeste, o PBF e o BPC foram responsáveis por 88% dessa queda. Já nos estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, o BPC e PBF foram, sem dúvida, importantes, mas a média não ponderada dos impactos das transferências foi de 24% da redução total da desigualdade. A renda do trabalho foi a principal responsável pela redução da desigualdade, respondendo por 53% da variação não ponderada.

PALAVRAS-CHAVE

Desigualdade de Renda, Estados, Programas de Transferência de Renda, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada

Em “Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família”, Célia Kerstenetzky (2009) concorda que a queda recente da desigualdade de renda no Brasil foi fruto de dois fatores combinados: de um lado, o crescimento do mercado formal de trabalho, conjuntamente, com uma política de governo implementada na administração do presidente Lula voltada para a valorização real do salário mínimo; e, de outro lado, a consolidação de uma Política de Assistência Social, também nesse mesmo governo, com programas como o Bolsa Família e o-BPC, assumindo papel central para essa queda.

Mesmo com o impacto que tais programas tiveram na queda da desigualdade, a classe média conservadora brasileira reagiu negativamente a eles, principalmente ao Bolsa Família. Kerstenetzky mostra que, apesar da grande popularidade do então governo Lula, as críticas, ou melhor dizendo, a reação conservadora ao Bolsa Família foi consideravelmente forte, tendo sido levantados aspectos relativos ao número de vazamentos, à suposta causação de dependência provocada pelo programa e ao seu caráter eleitoral. Tudo isso se concretizou com a ameaça real de revogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) o que significou um corte real na verba destinada para a área social sem nenhuma proposta de substituição da fonte.

A tese central de Kerstenetzky é de que, para além de ser uma política redistributiva, o Programa Bolsa Família deveria ser pensado como política de desenvolvimento. Ela defende que *uma política redistributiva que é também claramente uma política de desenvolvimento tem mais chances de ser efetiva, além de parecer mais legítima (e ser, também por essa razão, mais efetiva)*(Kerstenetzky, 2009:56). Sua sugestão é de que o Bolsa Família deveria assumir o papel de política de desenvolvimento com vistas a equalização de oportunidades, o que aumentaria seu potencial de construção de capacidades. Além disso, o programa também deveria ser reorientado para direção híbrida sendo parcialmente focalizado e parcialmente universal com o objetivo de ganhar adesão e, portanto, legitimidade perante a classe média.

As premissas e as intenções de Kerstenetzky são substancialmente sólidas e válidas e oferece posições valorativas com as quais eu compartilho. Entretanto, o risco que se corre é o de que, ao mudar um programa que se pretende de transferência de renda e redistributivo, e que alcança tais objetivos, mesmo que restritos, não se alcance os objetivos pretendidos em uma política de desenvolvimento que visa equalização de oportunidades, uma vez que a expansão de qualidade de serviços sociais básicos como educação e saúde é intento mais complexo e de médio e longo prazo. Aí sim, ficaria ainda mais árdua a tarefa de legitimá-lo, na medida em que ele

parasse de cumprir os objetivos prometidos que passam a ser muito maiores do que transferência. Dizendo de outra maneira, se já é difícil que a classe média o legitime mesmo com todos os comprovados impactos que inclusive ultrapassam o esperado, o que dizer caso ela entenda no futuro que ele não alcançou o padrão ou a universalidade dos serviços básicos que deveria? A variabilidade de impactos do PBF e do BPC na desigualdade de renda entre os estados mostra a importância da manutenção da proteção não contributiva e reforça, ainda mais, a importância de se preocupar com o nivelamento de oferta de serviços básicos de educação e saúde, enfatizados por Kerstenetzky, para potencializar os impactos dessas transferências.

No Brasil, há uma literatura focada na contribuição do PBF e no BPC no combate à desigualdade de renda. Alguns exemplos a serem citados são: Soares et al. (2006), Soares et al. (2007), Hoffmann (2006) e Barros et al. (2007). Todos esses autores mostram que os programas de transferência de renda são rendas progressivas e que, portanto, contribuíram para a diminuição da desigualdade de renda nos últimos anos, em maior ou menor grau, dependendo da metodologia utilizada.

Entretanto, pouco, ou quase nada, se tem produzido a respeito da variedade dos impactos dos programas de transferência de renda nas unidades subnacionais da federação. O objetivo deste trabalho é analisar a contribuição do PBF e do BPC no combate à desigualdade nos estados brasileiros entre 2004 e 2006. Isto é, analisar qual o impacto desses programas em cada um dos estados e observar a magnitude da diferença entre os mesmos, bem como mostrar a variação interna da desigualdade de renda e de seus processos de redução em cada estado. Vale ressaltar que o foco do trabalho se dá nesses dois anos apenas – 2004 e 2006 –, porque a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) conta com um suplemento que permite identificar os beneficiários de programas de transferência de renda. Ou seja, a análise é guiada pela disponibilidade dos dados e não, como gostaria, pelos anos de criação desses programas. Logo, os anos de 2004 e 2006 eram os únicos disponíveis para conduzir essa investigação.

O (PBF) e o (BPC) são, sem dúvida, os dois carros chefes da proteção social não contributiva no Brasil. O PBF surgiu em 2003 com a agregação de quatro programas criados anteriormente, a saber: Bolsa Escola, Cartão-Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. O programa oferece um benefício direto a famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza, que são aquelas com renda mensal per capita de até R\$ 70,00 e de R\$ 70,01 a R\$ 140,00, respectivamente. A renda familiar é calculada a partir do somatório de todas as rendas de todas as pessoas da casa no mês, o valor total é dividido pelo número total das pessoas que vivem na casa.

O BPC é um programa mais antigo do que o PBF, implementado a partir de 1996 de acordo com o estabelecido na Constituição de 1988. Os beneficiários da Ren-

da Mensal Vitalícia (RMV), que funcionava desde 1974, foram incorporados no momento da implementação. O BPC, diferente do Bolsa Família que não tem garantias constitucionais, é um direito garantido pela Carta Magna. A principal semelhança entre os dois é o fato de serem ambos transferências de renda focalizadas e não contributivas. O valor é maior e o benefício consiste no pagamento de 01 (um) salário mínimo corrente mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho. O conceito de família é diferente e o benefício é individual, e não familiar, como o PBF. Finalmente, a renda de corte também é diferente, sendo necessária a comprovação de renda *per capita* familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente. O BPC teve incrementos consideráveis na cobertura nos anos subsequentes à sua criação, com mais 502.080 de novos beneficiários entre 1996 e 1998, alcançando 1.209.927 em 2000. Houve um decréscimo nos quatro próximos anos, mas é exatamente no período de análise do presente artigo que o programa vive sua maior expansão. O BPC passou de 1.127.549 benefícios, em 2004, a 2.477.485 em 2006, praticamente dobrando a cobertura em dois anos. O Programa alcançou, em 2011, mais de 3,5 milhões de beneficiários.

Para saber como esses dois programas de transferência de renda direta não contributivos afetam a desigualdade de renda nos estados brasileiros, serão analisadas as Curvas de Concentração para verificar a progressividade dos dois programas em cada estado. Complementarmente, será realizada uma análise da contribuição estática para a desigualdade de cada componente da renda desses dois anos, em cada estado. Por fim, será feita a análise da contribuição dinâmica desses programas para a diminuição da desigualdade de renda, entre 2004 e 2006.

Os resultados desse exercício mostram que o Bolsa Família é, sem sombra de dúvidas, um dos principais, se não o principal, promotor de uma renda mais igualitária nesse país. O BPC também o é. Entretanto, o valor de seu benefício o limita como gerador de igualdade, nos estados mais pobres, na medida em que arremessa um conjunto de pessoas para um patamar de renda acima do limite que leva à redução da desigualdade.

CONTRIBUIÇÕES ESTÁTICA E DINÂMICA À DESIGUALDADE

Desigualdade de renda também pode ser denominada concentração de renda, pois é exatamente isso a que o conceito se refere: o tamanho da concentração da renda de uma sociedade em uma determinada parcela da população. Para melhor entender, cabe dizer que a expressão concentração de renda é o resultado de uma sociedade que permite que grande parte da renda, proveniente do trabalho, de salários,

do lucro, de aposentadorias, de pensões, ou de outros rendimentos, convirja para um restrito grupo social privilegiado economicamente.

Entendendo o conceito dessa forma, facilita a compreensão de que a Curva de Concentração é a forma de representar a contribuição de cada uma das rendas e transferências na composição da renda total. Complementarmente, pode-se dizer que o Índice de Gini é a soma dos Coeficientes de Concentração dos componentes da renda ponderados pela participação de cada renda na composição da renda total¹. Isto equivale a dizer que o Índice de Gini é o coeficiente de concentração da renda *per capita* (total) que traduz a desigualdade de renda numa determinada sociedade.

Para se calcular a Curva de Concentração, é necessário:

1. Ordenar a população pela renda total bruta, incluindo os benefícios transferidos;
2. No eixo horizontal, acumular a população ordenada pela renda;
3. No eixo vertical, acumular os recursos transferidos.

As Curvas de Concentração possuem as seguintes propriedades:

4. Toda Curva de Concentração começa no ponto (0,0), no qual não há população acumulada tampouco renda acumulada, e termina no ponto (1,1), no qual toda a população e todos os rendimentos foram contados;
5. Uma Curva de Concentração nunca pode decrescer, pois se trata da acumulação de valores não negativos;
6. A Reta de Perfeita Igualdade é a linha diagonal ligando o ponto (0,0) e o ponto (1,1) e corresponde a uma distribuição perfeitamente igualitária; em outras palavras, essa linha representa um tipo ideal de uma sociedade completamente justa, na qual a relação entre a população e a renda fosse igualitária, ou seja, 10% da população deteriam 10% da renda; 20% da população, 20% da renda, e assim por diante;
7. Finalmente, se uma Curva de Concentração fica acima da Reta de Perfeita Igualdade, pode-se dizer que a transferência tem distribuição progressiva. Inversamente, se a Curva fica abaixo da Reta de Perfeita Igualdade, pode-se dizer que a transferência é regressiva;
8. A área (x2) entre a Curva de Concentração de uma dada fonte de renda e a Reta de Perfeita Igualdade é o Coeficiente de Concentração daquela fonte.

¹ Matematicamente, a expressão é: $G = \sum_k c_k \phi_k$ onde G representa o Coeficiente de Gini, c_k o Coeficiente de Concentração da renda k e ϕ_k o peso da renda k na renda total. Ou seja: $\sum \phi_k = 1$

9. Áreas acima da Reta de Perfeita Igualdade contam negativamente, e áreas abaixo contam positivamente;
10. A Curva de Concentração da renda total se chama Curva de Lorenz e o Coeficiente de Concentração se chama de Coeficiente de Gini.

Para saber como cada rendimento e transferência contribuem para a desigualdade de renda, deve-se calcular seu Coeficiente de Concentração e sua participação na renda total. As rendas que ficarem abaixo da Curva de Lorenz possuem um Coeficiente de Concentração superior ao Gini e, por isso, aumentam a desigualdade. Inversamente, rendas cujas Curvas de Concentração estejam acima da Curva de Lorenz têm Coeficiente de Concentração inferior ao Gini e, por isso, reduzem a desigualdade. O que mais se deseja são rendas cujas Curvas de Concentração fiquem acima da Reta de Igualdade Perfeita, pois, estas, por possuírem Coeficientes de Concentração negativos (e não apenas inferiores ao Coeficiente de Gini), diminuirão fortemente a desigualdade. Quanto mais negativo o coeficiente, mais progressiva será uma transferência, o que significa que é mais focalizado entre os pobres. Uma fonte de renda cujo Coeficiente de Concentração esteja acima de zero, mas abaixo do índice de Gini, diminuirá a desigualdade, embora o faça menos que uma fonte de renda cujo Coeficiente de Concentração seja negativo.

Os vários rendimentos individuais dos moradores dos domicílios foram agregados em seis componentes:

- i) renda do trabalho – é o rendimento de todo tipo de trabalho podendo ser monetário e não monetário;
- ii) renda das aposentadorias e pensões indexadas a um salário mínimo – *Previdência $\leq SM$* ;
- iii) renda das aposentadorias e pensões maiores que um salário mínimo – *Previdência $> SM$* ;
- iv) renda do *Benefício de Prestação Continuada*;
- v) renda do *Programa Bolsa Família*;
- vi) renda do *Capital e Transferências Privadas*.

A previdência foi dividida em duas rendas por que a previdência indexada ao salário mínimo tem um forte subsídio (não é totalmente contributiva), por isso, se bem focalizada, irá reduzir a desigualdade também em uma perspectiva longitudinal. Já a previdência, acima de um salário mínimo, reproduz, grosso modo, a desigualdade em uma perspectiva longitudinal. Apesar da perspectiva deste trabalho ser estritamente transversal, essa se apresenta como uma distinção relevante. Agregamos

mos rendas do capital com transferências privadas por serem rendas relativamente pequenas (na Pnad) que sofrem de forte submensuração (na Pnad).

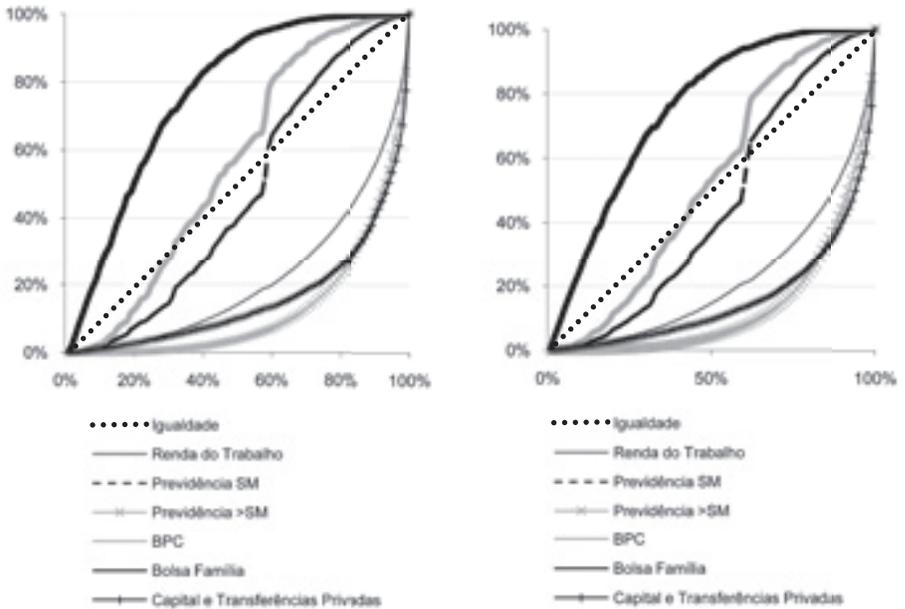
Os dois painéis do Gráfico 1 mostram a Curva de Concentração no Brasil para 2004 e 2006, respectivamente. Observando-os fica nítida a diferença no tipo de contribuição para a desigualdade entre, de um lado, o PBF, o BPC e o Regime Geral de Previdência Social equivalente a 1 (um) salário mínimo; e, de outro, entre renda do trabalho, transferências, capital, aposentadorias e pensões acima do salário mínimo. Estes três últimos apresentam Coeficientes de Concentração acima do Índice de Gini e são regressivos. Ou seja, contribuem para o aumento da desigualdade.

GRAFICO 1

Curvas de Concentração para o Brasil em 2004 e 2006

Painel 1 – 2004

Painel 2 – 2006



O Gráfico acima permite visualizar também, claramente, que o PBF e, parcialmente, o BPC e a previdência indexada ao mínimo são transferências que apresentam Curvas de Concentração acima da Reta da Igualdade e, portanto, são altamente regressivas. Nota-se também que a Curva de Concentração do BPC está totalmente abaixo da Curva de Concentração do PBF nos dois anos analisados, o que permite afirmar que a transferência do PBF é mais progressiva – ou seja, mais focalizada nos

pobres – do que a do BPC. Explicação para isso se encontra na diferença no valor do benefício concedido pelos dois programas, já que tanto um como o outro tem Coeficientes de Incidência altamente negativos. Como já ressaltaram Soares et al. (2007), o valor do BPC por família beneficiada arremessa seus beneficiários para cima na distribuição de renda; levando, assim, a um re-ordenamento dos indivíduos na distribuição da renda total.

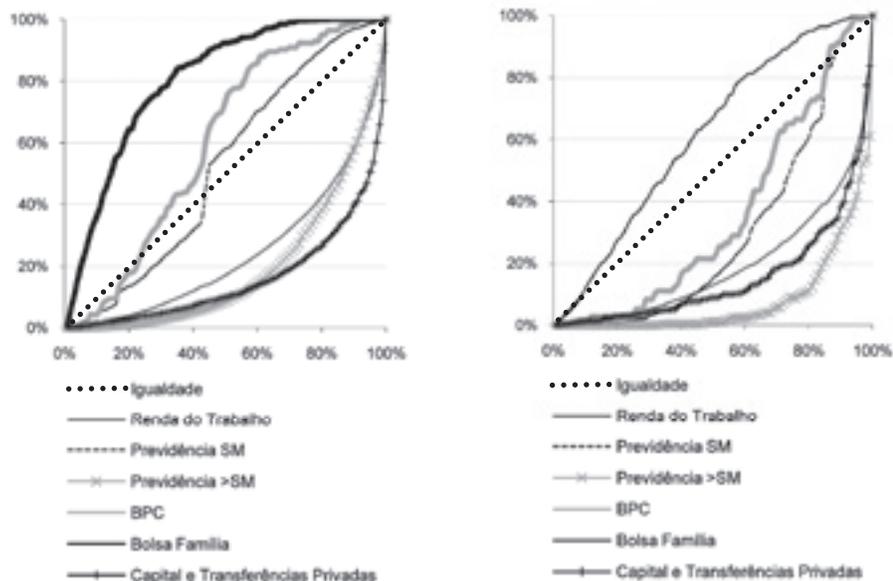
Ressalta-se também que os benefícios oriundos do RGPS, com valor até um (1) salário mínimo, que engloba o pagamento de aposentadorias, pensões, previdência rural e auxílio-doença também são progressivos, embora seu Coeficiente seja maior que zero. Note-se também que sua curva possui o mesmo formato do que a curva do BPC, reforçando a similitude dos benefícios. Sabe-se que, em 2005, foram aproximadamente 21,2 milhões de benefícios previdenciários, dos quais cerca de 14 milhões de até um salário mínimo (IPEA 2007). A título comparativo, cabe lembrar que o Bolsa Família atingia em 2006 cerca de 10,8 milhões de famílias, e o BPC tinha cerca de 2,5 milhões de benefícios concedidos.

GRAFICO 2

Curvas de Concentração de São Paulo e do Maranhão em 2006

Painel 1 – São Paulo

Painel 2 – Maranhão



Na impossibilidade de mostrar gráficos de todos os estados mais o Distrito

Federal no corpo do texto, foram escolhidos, não por acaso, os estados de São Paulo e do Maranhão com o intuito de apresentação dos diferentes padrões possíveis encontrados nas unidades subnacionais. Assim é possível se ter ideia da variação e da magnitude do efeito de cada componente de renda e, em especial, das transferências de renda na desigualdade entre os estados. As curvas para os dois estados estão apresentados acima.

Pode-se observar que a curva do Programa Bolsa Família em São Paulo é muito mais afastada da reta de igualdade perfeita do que no Painel que retrata o Brasil e mais ainda no que retrata o Maranhão. Isso permite inferir que em São Paulo esses benefícios são altamente progressivos, ou seja, são, fortemente, direcionados aos mais pobres. Padrão diferente apresenta o estado do Maranhão onde a curva de concentração do BPC mostra-se bastante progressiva, por estar acima da Reta de Igualdade Perfeita, mas muito menos que em São Paulo. Grosso modo, poderíamos ilustrar dizendo que um benefício de um salário mínimo para quem tem nada ou muito pouco em São Paulo ainda o deixa na cauda inferior da distribuição, enquanto quem recebe esse valor no Maranhão muda de posição na distribuição de renda elevando-se a uma posição socioeconômica muito mais favorável do que o seu antigo vizinho. A Tabela 1 mostra, para todos os estados, os Coeficientes de Concentração de cada tipo de renda, o peso de cada uma na renda total e as variações entre 2004 e 2006 desses Coeficientes.

TABELA 1

Coeficientes de Concentração segundo as Unidades da Federação

Unidades da Federação	Renda do Trabalho	Aposentadorias e pensões	Capital e transf. Privadas	BPC-LOAS 2004 (C)	BPC-LOAS 2006 (D)	Δ (pont os) (D-C)	PBF 2004 (E)	PBF 2006 (F)	Δ (pont os) (F-E)
Brasil	0,563	0,578	0,685	-0,111	-0,054	0,058	-0,524	-0,498	0,025
Norte									
Rondônia	0,556	0,509	0,550	-0,023	0,235	0,258	-0,387	-0,431	-0,044
Acre	0,606	0,585	0,774	0,196	0,059	-0,137	-0,265	-0,284	-0,018
Amazonas	0,521	0,606	0,533	-0,063	0,120	0,183	-0,407	-0,378	0,029
Roraima	0,592	0,562	0,780	0,638	0,018	-0,620	-0,123	-0,221	-0,098
Pará	0,507	0,575	0,632	-0,076	0,186	0,262	-0,344	-0,272	0,071
Amapá	0,472	0,592	0,511	0,160	-0,086	-0,246	-0,305	-0,443	-0,137
Tocantins	0,542	0,418	0,756	0,072	0,189	0,126	-0,390	-0,334	0,057
Nordeste									
Maranhão	0,622	0,607	0,694	0,192	0,288	0,096	-0,220	-0,227	-0,007
Piauí	0,617	0,655	0,628	0,197	0,083	-0,114	-0,320	-0,298	0,021
Ceará	0,563	0,596	0,605	0,256	0,223	-0,033	-0,328	-0,319	0,009
Rio G. Norte	0,564	0,606	0,599	0,169	0,132	-0,038	-0,332	-0,301	0,032
Paraíba	0,579	0,607	0,514	0,186	0,200	0,014	-0,353	-0,362	-0,009
Pernambuco	0,591	0,651	0,634	0,246	0,242	-0,004	-0,352	-0,333	0,019

Coeficientes de Concentração segundo as Unidades da Federação

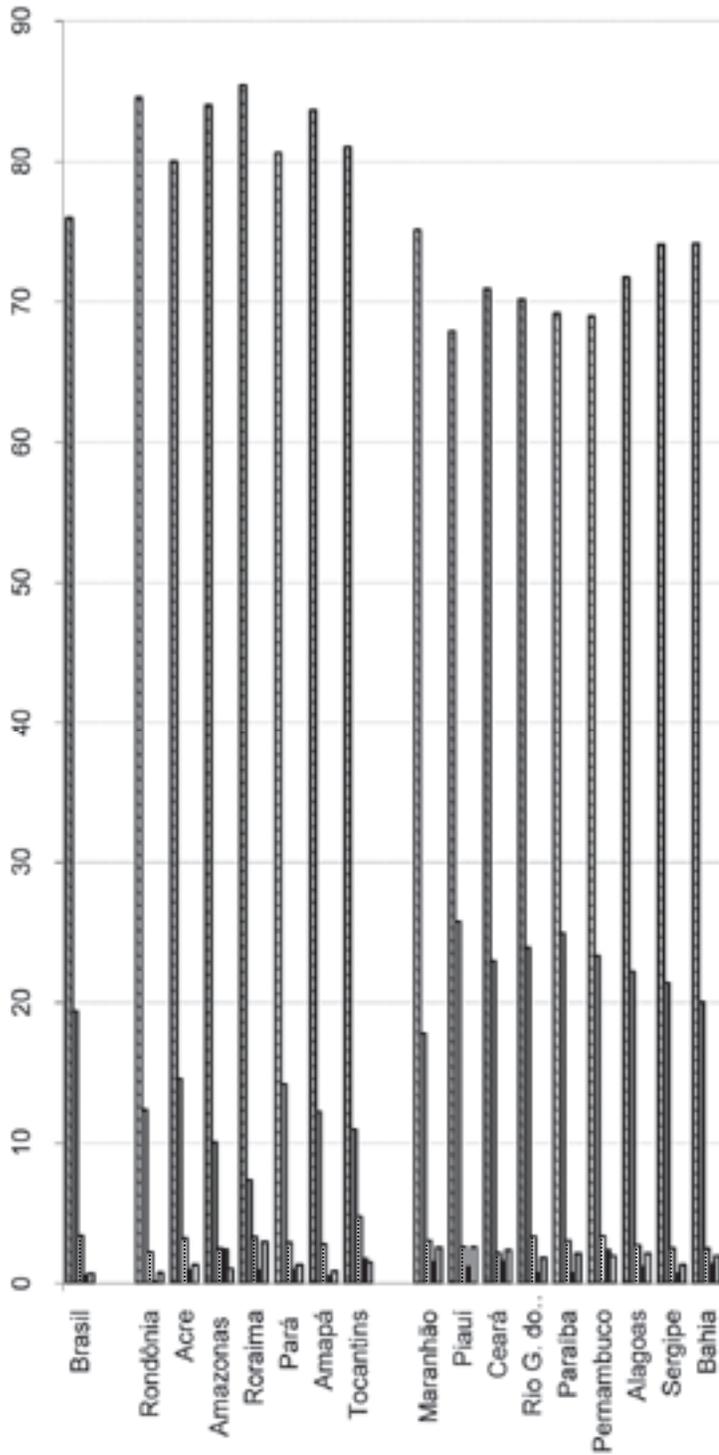
Unidades da Federação	Renda do Trabalho	Aposentadorias e pensões	Capital e transf. Privadas	BPC-LOAS 2004 (C)	BPC-LOAS 2006 (D)	Δ (D-C) (pont. os)	PBF 2004 (E)	PBF 2006 (F)	Δ (F-E) (pont. os)
Aragoias	0,645	0,651	0,638	0,588	0,224	-0,363	-0,326	-0,263	0,063
Sergipe	0,560	0,612	0,563	-0,101	0,335	0,437	-0,464	-0,396	0,068
Bahia	0,575	0,582	0,600	0,226	0,283	0,057	-0,289	-0,335	-0,046
Sudeste									
Minas Gerais	0,526	0,533	0,725	-0,091	0,001	0,092	-0,525	-0,515	0,009
Espírito Santo	0,516	0,586	0,749	-0,181	-0,048	0,133	-0,484	-0,496	-0,012
Rio de Janeiro	0,529	0,610	0,678	-0,075	-0,068	0,008	-0,579	-0,543	0,036
São Paulo	0,519	0,509	0,662	-0,296	-0,200	0,096	-0,619	-0,609	0,011
Sul									
Paraná	0,515	0,512	0,664	-0,178	-0,136	0,042	-0,573	-0,578	-0,006
Sant. Catarina	0,457	0,443	0,679	-0,228	-0,276	-0,047	-0,671	-0,630	0,041
Rio G. Sul	0,509	0,527	0,625	-0,324	-0,224	0,100	-0,632	-0,581	0,051
Centro-Oeste									
Mato G. Sul	0,533	0,551	0,688	0,133	-0,040	-0,173	-0,471	-0,388	0,083
Mato Grosso	0,530	0,518	0,670	0,075	0,105	0,030	-0,506	-0,415	0,091
Goiás	0,511	0,543	0,585	-0,027	0,090	0,117	-0,377	-0,355	0,022
D. Federal	0,590	0,699	0,604	-0,182	-0,219	-0,037	-0,594	-0,556	0,038

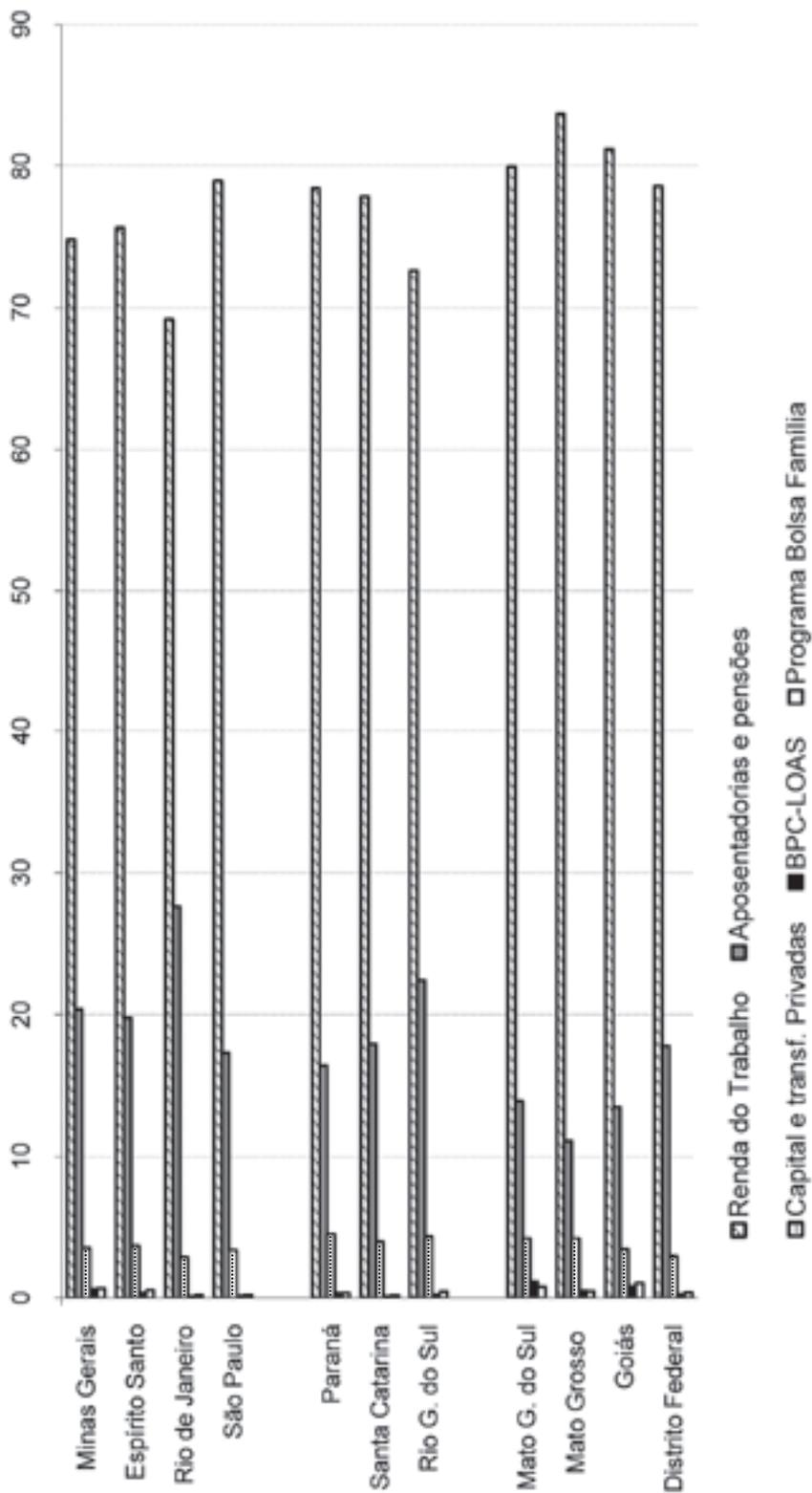
Quando se considera cada componente e seu peso na renda total, nota-se que a renda do trabalho é sem dúvida o componente de maior peso na renda total. No Nordeste, em que o trabalho tem menor peso relativo aos demais estados, é onde figuram os maiores pesos de pensões e aposentadorias, padrão igual, por exemplo, apresentam Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul; o que nos leva a pensar sobre o que há de semelhante na estrutura produtiva desses estados que os fazem ter o mesmo padrão.

Pode-se observar que o peso na renda total dos programas de transferência de renda é muito pequeno em comparação aos demais componentes da renda total. Destaca-se um pouco mais nas regiões Nordeste e Norte e bem menos nas regiões Sul e Sudeste. De todos, o que mais se destaca é Roraima onde o PBF chegou a apresentar peso de 2,97% da renda total em 2006 enquanto no Nordeste variou entre 1,32% em Sergipe a 2,60% no Piauí. No Centro-Oeste apresenta um padrão bem mais baixo do que Norte e NE com Mato Grosso e Distrito Federal, não alcançando 0,5% da renda total em contraposição a Goiás (1,06%). Já nas regiões Sul e Sudeste o PBF tem um peso muito inferior na composição da renda total.

Todavia, a renda do trabalho entre 2004 e 2006 diminuiu o seu peso na maior parte dos estados. Diminuições maiores ocorreram no Maranhão, na maior parte dos estados do Norte e em todo o Centro-Oeste. Inversamente, nove estados apresentaram aumento do peso do trabalho na composição da renda.

GRAFICO 3

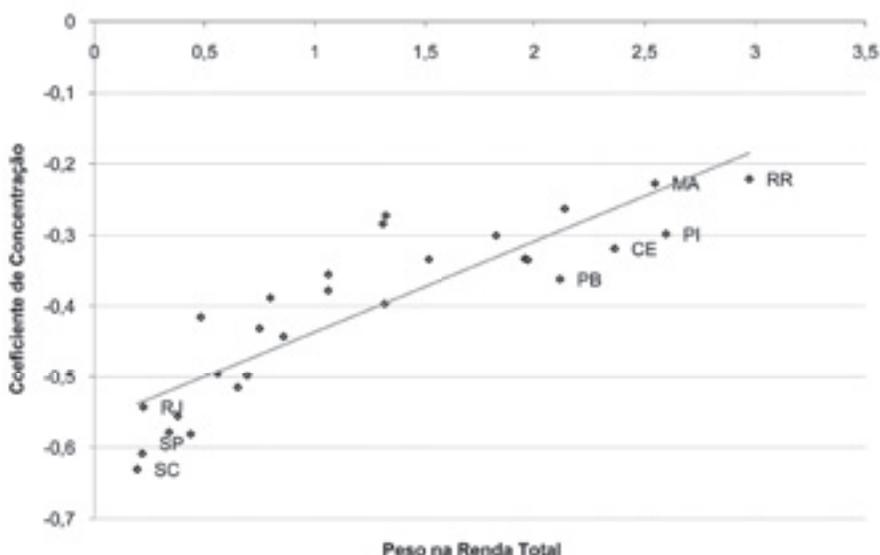




Em geral, o peso na composição da renda total dos programas de transferência de renda cresceu nesse período. Isso ocorreu no Nordeste e no Norte com mais ênfase do que nos demais estados. Houve decréscimo do peso do PBF em sete estados e nos estados do Sul, enquanto o peso do BPC caiu em seis estados.

Pode-se também analisar a correlação entre o Coeficiente de Concentração e o peso de cada componente na renda total para avaliar a contribuição à desigualdade, o gráfico abaixo mostra isso. Note-se que quanto menor o peso do PBF na composição da renda, menor o Coeficiente de Concentração, ou seja, mais bem focalizado nos pobres daquele lugar.

GRAFICO 4 - Programa Bolsa Família - Coeficiente de Concentração versus Peso na Renda Total para todos os estados em 2006

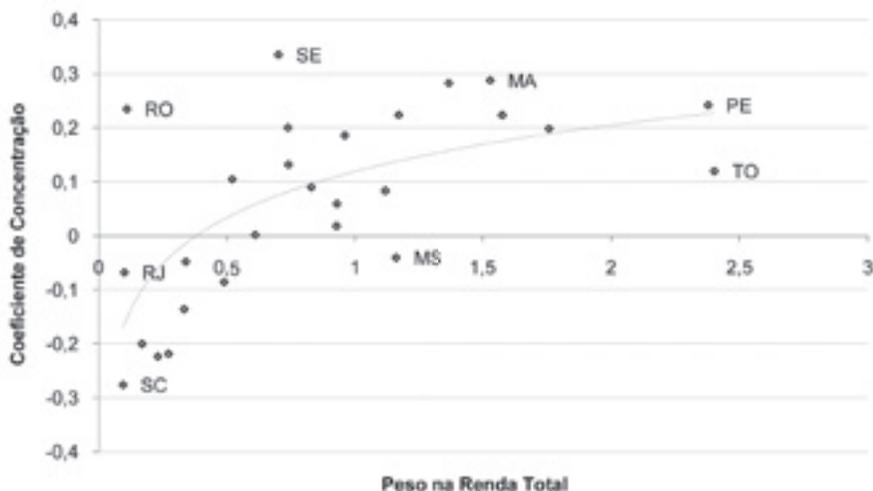


Como já foi mencionado, esse resultado não deixa de ser intuitivo. Pode-se presumir que seja mais fácil identificar e selecionar as famílias mais pobres em lugares mais ricos do que em lugares onde a pobreza é generalizada, como nos casos dos estados mais pobres de nossa federação, tais como Maranhão e Piauí, por exemplo.

Embora em menor escala do que para o PBF, também para o BPC existe uma relação positiva entre pesos e Coeficientes de Concentração: quanto menor o Coeficiente apresentado, menor o peso do BPC na composição da renda daquele estado.

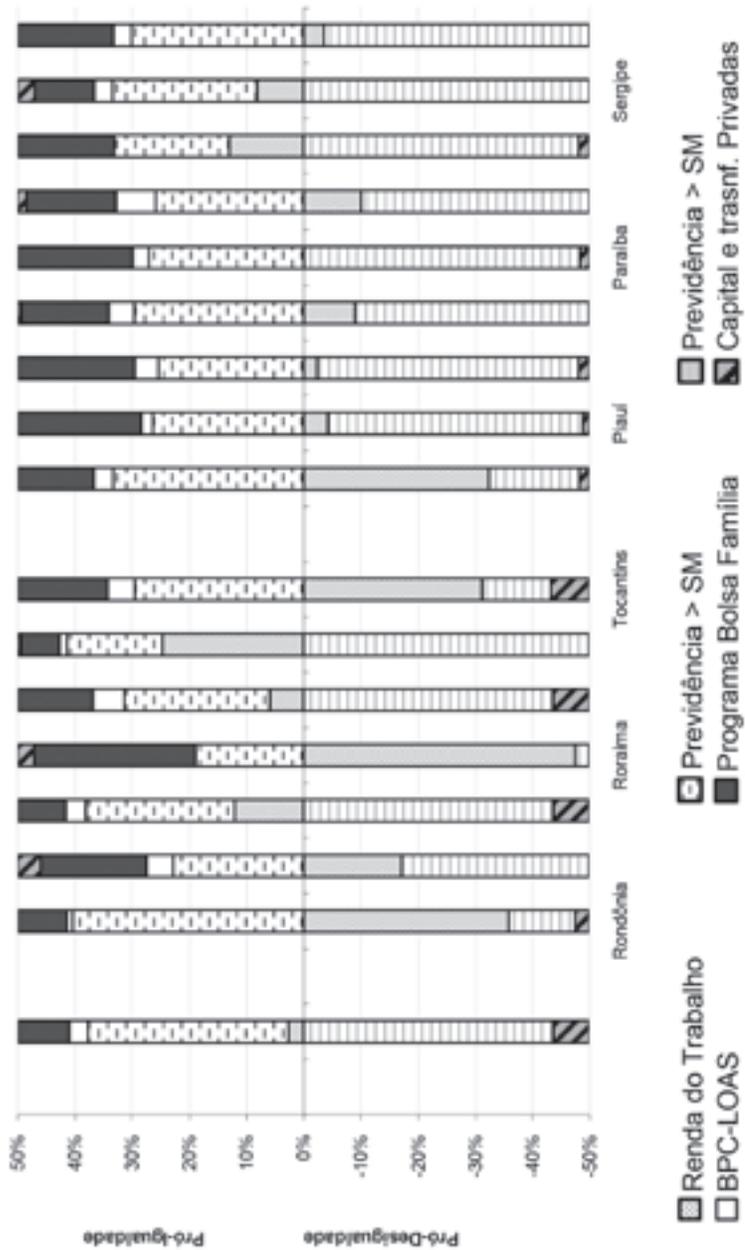
Entretanto, o gráfico mostra a presença de *outliers*. No gráfico abaixo, observa-se, de um lado, que Pernambuco e Tocantins fogem do padrão geral, uma vez que apresentam pesos acima da média para os coeficientes de concentração apresentados. De outro lado, encontra-se Rondônia com coeficiente praticamente igual ao de Pernambuco, mas com o BPC apresentando um peso na composição da renda equivalente aos estados mais ricos.

GRAFICO 5 - Benefício de Prestação Continuada - Coeficiente de Concentração versus Peso na Renda Total para todos os estados em 2006



A comparação entre o Coeficiente de Concentração e o Índice de Gini mostra como cada componente da renda total está contribuindo – positiva ou negativamente – para a desigualdade. Quando o Coeficiente de Concentração é maior que o coeficiente de Gini, a renda contribui para aumentar a desigualdade e, por conseguinte, quando o Coeficiente de Concentração é menor que o Gini, essa renda será regressiva. Dessa forma, calcula-se a contribuição de cada componente subtraindo-se o Coeficiente de Concentração de seu Gini e multiplicando o resultado pelo respectivo peso. É o resultado dessa operação para os anos de 2004 e 2006 que é mostrado nos gráficos 6 a 9. Para interpretar os gráficos, considere cada barra o conjunto total das rendas de um determinado estado e que cada um dos componentes possui um papel na distribuição da renda que varia de lugar para lugar. Aqueles componentes de renda que estão acima do eixo promovem igualdade, e as rendas que estão abaixo do eixo promovem desigualdade. O comprimento de cada componente da barra é proporcional à contribuição relativa daquela renda para mudança na desigualdade.

GRAFICO 6 - Contribuição de Cada Componente da Renda à Desigualdade segundo as Unidades da Federação do Norte e do Nordeste – 2004



Muitas coisas podem ser observadas nestes gráficos, que podem ser lidos de várias formas. Aqui, serão destacadas as mudanças de 2004 para 2006 e o perfil das contribuições à desigualdade no ano de 2006.

GRAFICO 7 - Contribuição de Cada Componente da Renda à Desigualdade segundo as Unidades da Federação do Sudeste, Sul e Centro-Oeste - 2004

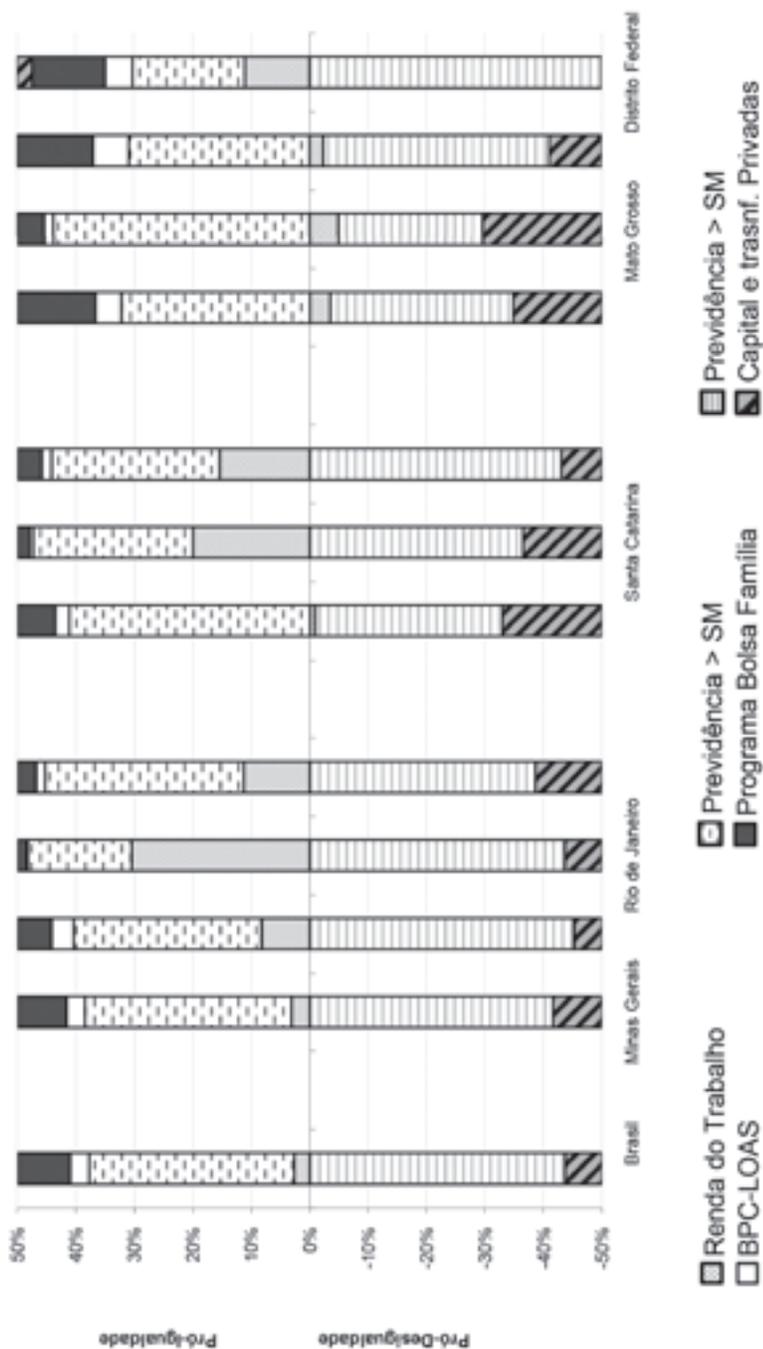


GRAFICO 8 - Contribuição de Cada Componente da Renda à Desigualdade segundo as Unidades da Federação do Norte e do Nordeste - 2006

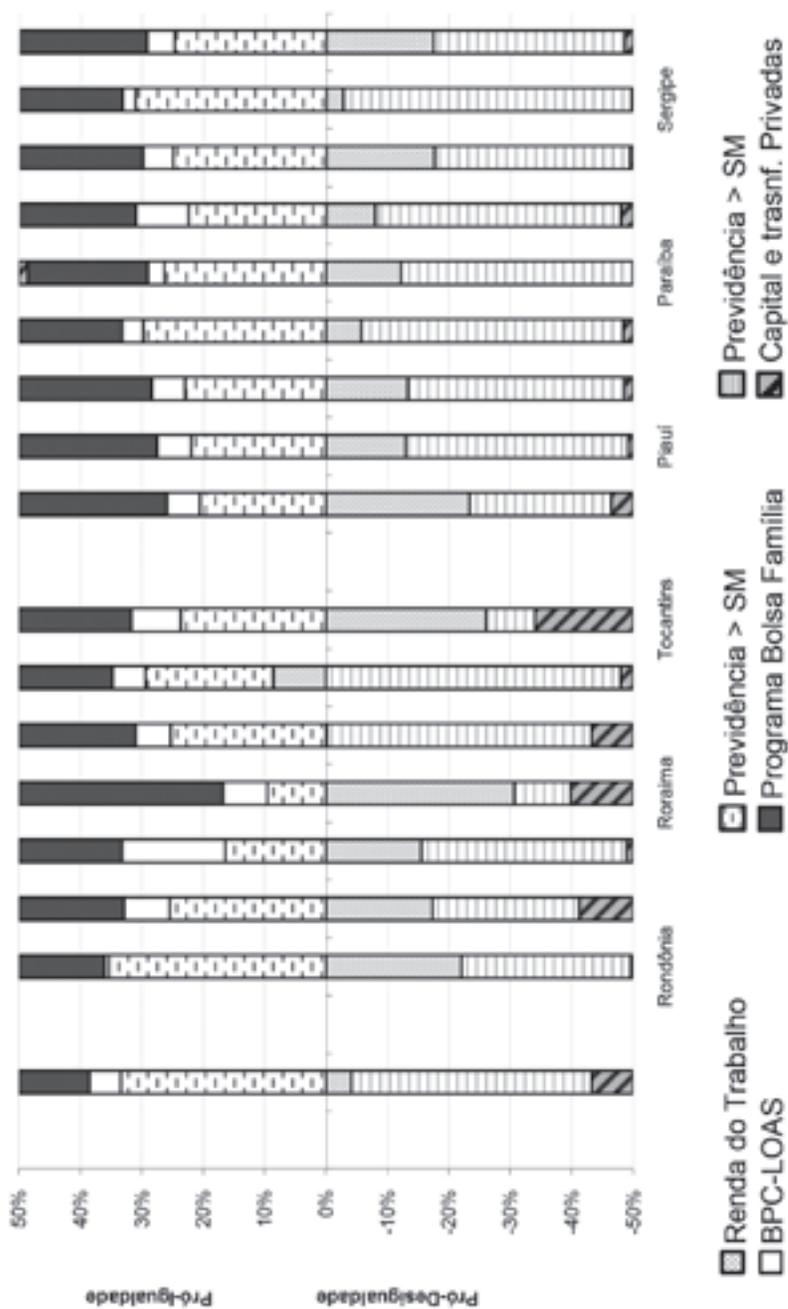
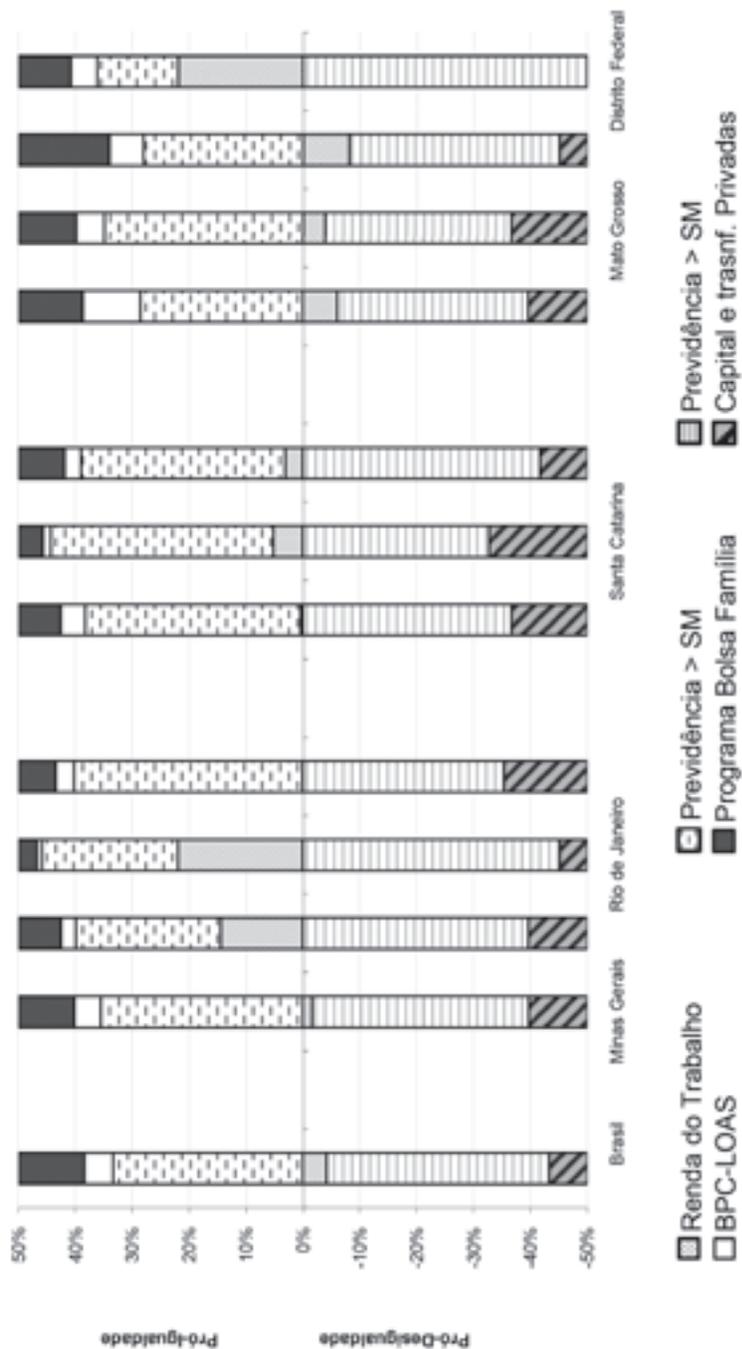


GRAFICO 9 - Contribuição de Cada Componente da Renda à Desigualdade segundo as Unidades da Federação do Sudeste, Sul e Centro-Oeste - 2006



Pode-se afirmar, primeiramente, que existem três rendas que promovem igualdade no Brasil e todas as três são transferências de renda governamentais: de um lado, as rendas das aposentadorias e pensões indexadas a um salário mínimo e, de outro lado, as transferências de renda governamentais – PBF e BPC. Observa-se ainda que o padrão muda muito de estado para estado e que esse padrão mudou de 2004 para 2006.

Se no âmbito nacional houve um acréscimo pequeno da participação do PBF e do BPC na promoção da Igualdade, as diferenças regionais são visíveis. O crescimento da contribuição dessas transferências ocorreu em todos os estados, mas, em especial, nos estados do Norte e do Nordeste. Entretanto, mesmo pequena, representa muito em termos de bem-estar geral. Ressalta-se que o PBF e o BPC contribuem para a diminuição da desigualdade em todos os estados, entretanto, salta aos olhos o papel preponderante do PBF nesse processo de enfrentamento da desigualdade. É perceptível que há padrões regionais nessa contribuição sendo que no Nordeste e no Norte do país e, em uma escala menor, no Centro-Oeste, o impacto é muito maior do que para os demais estados e regiões. Apesar de o PBF ter uma contribuição maior nesse processo nas regiões destacadas, seu peso na promoção da igualdade nas demais regiões não é desprezível. Os menores impactos ficam para Santa Catarina e para o Rio de Janeiro, mas mesmo nesses estados o programa promove igualdade de renda. Já o BPC tem um papel de destaque na promoção da igualdade no Amazonas e no Mato Grosso do Sul.

Interessante notar também o movimento da renda do trabalho de 2004 para 2006. Em 2004, a renda do trabalho aparece timidamente no âmbito nacional como promotora de igualdade, mas perde essa capacidade em 2006. Cumpria essa função em três estados do Norte (Amazonas, Pará e Amapá) e em dois estados nordestinos (Alagoas e Sergipe). Já em 2006, somente no Amapá a renda do trabalho se mantém como componente contribuinte para a igualdade, mesmo assim, apresenta um peso consideravelmente menor. Em 2004, no Sudeste, em todos os estados, a renda do trabalho gerava igualdade, todavia, isso não aconteceu em 2006, nem em São Paulo, onde se tornou-nula, e nem em Minas Gerais, onde inverteu o seu sinal e, apesar de pequeno peso, passou a contribuir para a desigualdade naquele estado. O movimento de diminuição do peso na contribuição à desigualdade também se deu em Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

O caso do Distrito Federal é paradigmático. É sabido que o funcionalismo público ali concentrado tem salários muito altos em relação ao restante do país. Entretanto, o que promove a desigualdade são as aposentadorias e pensões, o que permite especular que as aposentadorias do regime próprio são tão absurdamente altas naquele lugar que fazem com que os altos salários dos funcionários públicos promovam igualdade. É o cúmulo da distorção, mas é a explicação para que o DF tenha um Índice de Gini de 60,3, comparável, por exemplo, com a monarquia de Suazilândia (60,9). Perfil similar apresenta o Amapá que também tem uma discrepância enorme entre as pessoas beneficiárias de aposentadorias e pensões maiores que salário

mínimo e o restante da população. Entretanto, com certeza as distâncias não são comparáveis àquelas encontradas no Distrito Federal na medida em que aquele estado apresenta um Gini de 47,7, o segundo menor do país, atrás de Santa Catarina. Todavia, todo e qualquer comentário a respeito do Amapá deve ser lido com cautela em função das suspeitas em relação à amostra ali aplicada, uma vez que é de conhecimento geral a realidade do estado, em especial suas populações ribeirinhas e indígenas.

Pode-se inferir com tranquilidade que no Nordeste a renda do trabalho e a renda das aposentadorias e pensões são as promotoras de desigualdade de renda. As causas para essa regressividade podem ser várias: aposentadoria precoce para os estratos de renda mais altos aliada a um crescimento da expectativa de vida, maiores salários no fim do ciclo de vida trabalhista daqueles beneficiários com rendas mais altas em função da forma de cálculo, entre outras (Ferreira, 2006). Mas se deve considerar que o nível de desigualdade no Nordeste acontece em baixos estratos de renda; enquanto, no DF, o nível de desigualdade ocorre em estratos mais elevados de renda. O papel de aposentadorias e pensões no Brasil é um fenômeno paradoxal: se por um lado as aposentadorias indexadas são as grandes promotoras de igualdade; por outro, as demais são promotoras do oposto. Fica evidente que o sistema previdenciário brasileiro se constitui em um imbróglia social de nossa sociedade.

DECOMPOSIÇÃO DAS MUDANÇAS NA DESIGUALDADE

A decomposição das variações nos coeficientes de Gini permite explicá-las como sendo o produto de dois tipos de efeitos das rendas: um efeito concentração (mudanças nos coeficientes de concentração das componentes) e um efeito composição (mudança nos pesos relativos das componentes). Dividindo-se a variação induzida por cada efeito pela variação total do coeficiente de Gini, obtém-se a contribuição percentual de cada fonte de variação.²

A tabela 2 mostra a mudança no Gini em cada estado mais o Distrito Federal, o que permite observar onde a desigualdade aumentou e onde diminuiu. Também,

² A variação no Coeficiente de Gini se pode escrever como: $\Delta G = \sum_k (\bar{c}_k \Delta \phi_k + \bar{\varphi}_k \Delta c_k)$, onde G representa o Coeficiente de Gini, c_k o Coeficiente de Concentração da renda k e j_k o peso da renda k na renda total. O primeiro termo do somatório representa o efeito-composição, e o segundo o efeito-concentração de cada renda. Lembrando que $\sum_k j_k = 1$, pode-se subtrair zero da expressão acima: $\Delta G = \sum_k (\bar{c}_k \Delta \phi_k + \bar{\varphi}_k \Delta c_k) - \sum_k G \Delta \phi_k$. Rearranjando, temos: $\Delta G = \sum_k (\bar{c}_k - G) \Delta \phi_k + \bar{\varphi}_k \Delta c_k$, o que mostra claramente que rendas cujos Coeficientes de Concentração são menores que o índice de Gini contribuem para a igualdade.

é possível mostrar a parcela de contribuição para esse movimento de cada um dos componentes de renda.

Num primeiro momento, observam-se duas coisas: (i) que o Bolsa Família tem comportamento esperado em todos os estados e no Distrito Federal com a única exceção da Paraíba e (ii) que no âmbito nacional o Bolsa Família foi responsável por 21% da redução da desigualdade de renda entre 2004 e 2006. Todavia, há que se notar a diferença desse impacto entre os estados.

É importante observar a tabela com cuidado lembrando sempre se antes de observar o impacto de cada renda, a segunda coluna indica aumento ou diminuição da desigualdade naquela unidade federativa. De um lado, estão os estados onde houve aumento da desigualdade. Assim, observa-se que, para os estados de Rondônia, Piauí, Alagoas, Bahia, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Mato Grosso, onde houve aumento da desigualdade, em maior ou menor grau, o Bolsa Família aparece, corretamente, com sinal negativo, o que quer dizer que essa fonte de renda atenuou o aumento provocado pelas outras fontes.

Em outras palavras, o programa não foi um produtor de desigualdade, mas que estava agindo contra esse processo que ocorria nestes lugares. De outro lado, estão os demais estados que presenciaram processos de diminuição de desigualdade de renda e onde o PBF tem sinal positivo, ou seja, ele contribuiu positivamente para essa queda, de acordo com o esperado. A única exceção foi a Paraíba onde o PBF aparece com sinal positivo, o que indica que o programa contribuiu para o aumento da desigualdade no período analisado. Como não houve redução do número de benefícios concedidos (tendo passado de 273.135 para 406.904 de famílias atendidas), infere-se que há um problema de focalização não desprezível neste estado. Pode-se dizer também que o papel do Bolsa Família nesse processo é, como esperado, mais importante nos estados do Norte e Nordeste.

O BPC também cumpre seu papel de instrumento gerador de igualdade na maior parte dos estados, com um perfil muito parecido com o do PBF: se na média do país contribui para diminuir a desigualdade, não se pode negligenciar que esse impacto varia entre os estados. Dos sete estados onde a desigualdade aumentou em seis, observa-se o mesmo sinal negativo para o Bolsa Família. Em Rondônia o impacto do BPC foi o (não ajudou mas também não atrapalhou). Em grande parte daqueles estados, onde a desigualdade diminuiu, o BPC agiu contribuindo positivamente para esse processo. Entretanto, aqui, observa-se que no Rio Grande do Norte, em Sergipe e no Espírito Santo o benefício agiu contrariamente ao esperado, contribuindo para aumentar a desigualdade. Possivelmente em Sergipe há um problema de focalização do BPC (lembre que o coeficiente de incidência é o mais alto do Brasil: - 25,37%),

mas, no Rio Grande do Norte e no Espírito Santo, a contribuição negativa possivelmente se deve também ao valor elevado do benefício.

TABELA 2 - Mudança no Índice de Gini entre 2004 e 2006 e percentual de responsabilidade de cada componente de renda nessa redução segundo as

Unidades da Federação

Mudança no Índice de Giniente 2004 e 2006 e percentual de responsabilidade de cada componente de renda nessa redução segundo as Unidades da Federação

Unidades da Federação	Mudança no Índice de Gini	Renda do Trabalho	Previdência SM	Previdência > SM	BPC-LOAS	Programa Bolsa Família	Capital e transf. Privadas
Brasil	-0,95929 D	32%	8%	27%	14%	21%	-2%
Norte							
Roraima	2,78475 A	72%	2%	39%	0%	-12%	-1%
Acre	-0,27440 D	8%	158%	101%	85%	40%	-291%
Amazonas	-2,50433 D	22%	-19%	32%	31%	19%	15%
Roraima	-1,38463 D	135%	-29%	-32%	37%	50%	-61%
Pará	-2,53834 D	68%	6%	8%	1%	14%	2%
Amapá	-6,19663 D	60%	1%	31%	3%	5%	0%
Tocantins	-3,11911 D	92%	-5%	13%	9%	8%	-17%
Nordeste							
Maranhão	-1,21830 D	144%	-85%	-43%	15%	77%	-6%
Piauí	0,98730 A	159%	52%	-62%	-37%	-11%	0%
Ceará	-2,77470 D	33%	8%	38%	7%	11%	4%
Rio G. Norte	-1,30247 D	94%	6%	10%	-7%	11%	-12%
Paraíba	-2,97014 D	26%	4%	59%	0%	-2%	14%

Perambuco	-2,57091	D	74%	6%	-1%	11%	20%	-8%
Alagoas	5,04504	A	130%	7%	-30%	-8%	1%	0%
Sergipe	-0,18701	D	-378%	196%	230%	-51%	234%	-130%
Bahia	0,10713	A	1212%	108%	-702%	-134%	-490%	105%
Sudeste								
Minas Gerais	-1,47963	D	53%	7%	31%	8%	7%	-5%
Espirito Santo	-1,51859	D	116%	2%	1%	-2%	14%	-30%
Rio de Janeiro	0,49610	A	302%	-31%	-100%	-8%	-20%	-42%
São Paulo	-0,30269	D	-38%	42%	71%	16%	31%	-21%
Sul								
Paraná	-2,77129	D	81%	0%	2%	4%	2%	10%
Sant Catarina	0,27014	A	391%	-164%	-124%	-12%	-37%	47%
Rio G. Sul	-1,29463	D	7%	17%	53%	5%	15%	3%
Centro-Oeste								
Mato G. Sul	0,22594	A	90%	-40%	289%	-74%	-132%	-32%
Mato Grosso	-2,65161	D	69%	5%	3%	2%	10%	10%
Goiás	-2,16331	D	112%	4%	-20%	4%	2%	-1%
D. Federal	-0,08471	D	-197%	458%	-866%	540%	143%	23%

Fonte: Elaboração própria com base na PNAD 2004 e 2006.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer que na medida em que a Constituição de 1988 instituiu, de forma explícita, um sistema de seguridade social e, concomitantemente, reconheceu a importância da assistência social entendida como política pública, ela abriu possibilidades concretas de construção de um sistema brasileiro de proteção com base não somente no seguro social, mas também na solidariedade social. Naquele momento foi dada a garantia do direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza. Dessa forma, foi criado um mecanismo legal redistributivo que gera igualdade como os resultados deste trabalho mostram. Ou seja, a Carta reforça um caminho na direção da promoção da solidariedade nacional quando visa transferência de renda pela via não contributiva. É neste contexto que é criado o Bolsa Família, mais um importante passo concreto na efetivação da solidariedade nacional como base da proteção social. Vale ressaltar que essa mudança de paradigma na proteção social brasileira só se deu quando passamos da área executiva para a área constituinte-parlamentar em um ambiente democrático de governo.

De outro lado, o Brasil sempre foi um agrupamento muito heterogêneo de realidades regionais distintas, fazendo com que as iniciativas federais tenham efeitos diferentes em contextos regionais distintos. Os nossos resultados mostram a variabilidade do impacto tanto do Programa Bolsa Família quanto do Benefício de Prestação Continuada entre os estados brasileiros.

Antes de resumir nossos resultados, é importante frisar que este primeiro estudo exploratório parte de uma agenda de pesquisa que visa analisar a variabilidade das políticas sociais estaduais como reflexo da variabilidade institucional dos entes federativos.

No que se refere aos resultados relativos à redução da desigualdade como função do PBF e do BPC, observaram-se diferenças grandes de impacto entre um estado e outro, mas não resta dúvida de que os dois promovem a redução da desigualdade de renda. Há duas grandes categorias de estados: aqueles em que a desigualdade de renda diminuiu, que são a maioria, e aqueles onde a desigualdade de renda aumentou entre 2004 e 2006. Como visto no decorrer deste estudo, a desigualdade de renda aumentou, nesse período, em sete estados, em maior ou menor grau: Rondônia, Piauí, Alagoas, Bahia, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul. Nestes casos, o PBF e o BPC apresentaram claro efeito contrário a esse aumento.

Nos demais estados, a desigualdade de renda efetivamente diminuiu, também em maior ou menor grau como visto ao longo do texto. Somente em um caso o PBF não contribuiu com esse processo: na Paraíba. Já as mudanças na focalização do

BPC também contribuíram fortemente para a diminuição da desigualdade, mas, no Rio Grande do Norte, Sergipe e no Espírito Santo tiveram um papel regressivo, destacando-se efetivamente somente o caso de Sergipe. Apesar de apresentar exceções, é claro o papel desses dois programas de transferência de renda para a promoção da igualdade no país. Em estados mais pobres como o Maranhão o Bolsa Família é o grande responsável pelo processo de diminuição de desigualdade.

Resta enfatizar ainda que o BPC é renda de transferência com garantias constitucionais, e não mero programa governamental. O BPC possui salvaguardas jurídicas e vinculações de recursos que o protege de possíveis ajustes fiscais e políticas econômicas. Entretanto, o Bolsa Família ainda não criou garantias de continuidade. Não se constitui em direito. É programa de governo sem salvaguardas jurídicas. Os resultados aqui encontrados mostram que, dado o papel do PBF no enfretamento à situação de desigualdade de renda neste país, é importante criar vinculações que elevem o referido programa a uma política de estado, não o mantendo somente como um programa de governo. Desse modo se consolidará de fato um Sistema de Proteção Social Brasileiro que protege a todos os brasileiros.

Um aspecto importante a ser levantado refere-se à preocupação de Kerstenetzky (2009), com a qual nós concordamos, de que, para esses resultados serem sustentáveis, deve haver uma ênfase na ideia de políticas para o desenvolvimento que abarquem os serviços sociais básicos de saúde e de educação, principalmente, para aqueles voltados às crianças. Na visão da autora, esses serviços deveriam ser priorizados e associados ao programa de forma que todos fossem atendidos, começando pelos mais pobres. Ela enfatiza *a provisão de creches e educação infantil e a extensão da jornada escolar (incluindo atividades extracurriculares e cursos preparatórios para o avanço no fluxo escolar), começando com escolas públicas frequentadas sobretudo por beneficiários por estarem localizadas em áreas onde eles se concentram (Kerstenetzky, 2009:72).*

Esse estudo nos permitiu enfatizar, além dos resultados acima encontrados, a necessidade de construção de uma agenda dentro da Ciência Política brasileira que se atenha à variabilidade tanto das políticas sociais quanto da capacidade institucional dos estados, pois os resultados aqui apontados são reflexos do legado de cada estado, das características burocráticas voltadas para a gestão e para a execução dessas políticas, bem como para as características da arena política estadual, sua dinâmica partidária e eleitoral.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, L. E.; FERNANDES, R. 2005. “Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência no Brasil”. *Revista Brasileira de Economia*, v. 59, n. 3 jul/set.: 295-334.
- ARRECHTE, M. 1997. “Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v.45, n. 3: 431-458.
- ARRECHTE, M.; RODRIGUEZ, R. (org). 1999. *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap..
- BOSCHETTI, I. 2006. *Seguridade Social e trabalho. Paradoxos na construção das políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil*. Brasília: Letra Livres: Editora UnB.
- _____. 1999. “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em Estado federativo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14 n.40: 88-108.
- _____. 2000. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro, Revan; São Paulo: FAPESP.
- CASTELO, E. J. M. 2007. *O crescimento econômico e o direcionamento pró-pobres: uma análise das curvas de incidência de crescimento para os estados do Nordeste do Brasil no período de 1995 a 2005*. Universidade Federal do Ceará. Tese de Mestrado.
- FERREIRA, C. A. 2006. “Aposentadorias e distribuição de renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2001”. *Revista Brasileira de Economia*, v. 60, jul-set, n. 3: 247-260.
- HOFFMANN, R. 2006. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. *Econômica*, v. 8, Junho, n.1:55-81. Disponível em: <http://www.uff.br/cpgeconomia/economica.htm>.
- IPEA. 2007. “Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 13, edição especial.”
- KERSTENETZKY, Celia L. 2009. “Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1: 53- 83.
- SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. 2006 “Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade”. Brasília: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1.228). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>.
- SOARES, S. 2006. “Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período 2001 e 2004”. Brasília: IPEA. (Texto para Discussão, 1166).
- SOARES, S.; OSÓRIO, R. G.; SOARES, F. V.; MEDEIROS, M.; ZEPEDA, E. 2007. “Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade”. Brasília: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1.293). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>. Também publicado em inglês Soares, S. et al. “Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon inequality”.2007 (International Poverty Centre Working,paper n.35)

PAES DE BARROS, R.; CARVALHO, M. DE; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. 2007. A queda recente da desigualdade de renda no Brasil. Ipea: Rio de Janeiro. (Texto para Discussão, n. 1.258). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. 2009. Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Brasília: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1.396). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

ABSTRACT

The objective of this text is to analyze the changes in inequality of household per capita income distribution in Brazilian states between 2004 and 2006 and estimate how much of the change is due to non-contributory income transfers from the federal government: Programa Bolsa Família (PBF) and Benefício de Prestação Continuada (BPC). The methodology used is decomposition of the Gini coefficient by factor components. Our results are as follows. Between 2004 and 2006 the Gini coefficient fell by one Gini point (x100). This tendency was followed by all states bar seven, and increases in inequality in Alagoas and Maranhão are especially worrisome. A clear regional pattern can be found in

the causes of the reduction in the internal inequality of the states. In the Northern and Northeast states, income transfers, principally the PBF, were undoubtedly the driving force behind inequality reduction. In these regions BPC and PBF were responsible for half of total inequality reduction, on average (unweighted). The unweighted average in the Northeast was 88%. In the states of the South, Southwest and Center-West, BPC and PBF were important, but their contribution to the reduction in inequality was 24% on average (unweighted). In these areas labor income was the driving force behind inequality reduction, accounting for 53% of the unweighted average fall.

KEYWORDS

Inequality, States, Conditional Cash Transfer, Family Scholarship Program, Continuous Cash Benefit

SUBMETIDO EM

Junho de 2011

APROVADO EM

Março de 2012

Natália Guimarães Duarte Sátyro

A autora é professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da UFMG, mestre e doutora em Ciência Política pelo IUPERJ. Tendo trabalhado no Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) e como pesquisadora no IPEA com os temas de pobreza, políticas sociais e transferência de renda.

Sergei Suarez Dillon Soares

O autor é mestre e doutor em Economia pela Unb e é Técnico em Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Tendo inúmeras publicações na área de pobreza, desigualdade e transferência de renda.

IMAGENS DA CONSERVAÇÃO: EM BUSCA DO APOIO PÚBLICO PARA A GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Douglas de Souza Pimentel
Teresa Cristina Magro
Demóstenes Ferreira da Silva Filho

RESUMO

A criação de parques, nacionais ou estaduais, se mostra como uma importante estratégia governamental para a proteção dos recursos naturais. No entanto, quando o foco é direcionado para os objetivos primários das unidades de conservação de proteção integral, a política ambiental se torna pragmática, ameaçando a inserção social dessas áreas pela imagem distorcida apresentada à sociedade. A partir desse cerne, define-se sete eixos de discussão com uma análise do posicionamento de autores que criticam o modelo e ressaltam a importância da associação da imagem dos parques a uma concepção fundamentada no contexto social e político para a gestão. A visão técnico-científica das ciências eco-

lógicas e sociais pode ter criado dificuldades de relacionamento entre o gerenciamento dos parques e o público geral. Isso ocorre pela fragmentação do espaço e pelas mudanças no seu uso, além do fato de que os objetivos dessas áreas são mal compreendidos pelo senso comum. As características do conceito dificultam o ganho de significado social dos parques, pois imagens negativas prevalecem desde a criação das primeiras UCs. Assim, sugere-se a análise de informações disponíveis que auxiliam no entendimento e na percepção do conceito de parques e sua administração. Essa imagem mais esclarecedora pode subsidiar a integração das atividades de conservação para a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE

Parques de papel, Inserção social, Imagens da Conservação, Gestão de UCs

Considerações iniciais

O presente texto tem como premissa básica a importância fundamental dos parques para a proteção e uso indireto dos recursos naturais e socioculturais e para a disseminação da ideia de manutenção da biodiversidade. Esses pilares da conservação, embora sejam divulgados amplamente nos meios acadêmicos, não geram necessariamente uma anuência da sociedade para a conservação baseada nesse instrumento. Essa discrepância provoca a reflexão de que a construção do conceito de parques representa uma tradução de imagens sob o viés das percepções individuais sobre as relações do ambiente e da sociedade. Apesar de ser uma análise simplificada de construção do senso comum, acreditamos que, no caso dos parques, talvez alguns busquem estruturas e processos ecológicos; e outros, as projeções pessoais e sociais sobre o que é visto.

Os modelos adotados para a criação dessa categoria de manejo no Brasil passaram por diferentes fases, advindas do entendimento legal e pessoal sobre os valores e atribuições típicas de áreas protegidas ao longo do tempo, assumindo características únicas. Hoje o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) estabelece diferentes categorias de Unidades de Conservação (UCs). Como conceito mais amplo, há outras áreas protegidas no Brasil que compreendem, além dessas últimas, a reserva legal (RL) e a área de preservação permanente (APP) definidas pelo Código Florestal brasileiro. Por outro lado, a aplicação do modelo adotado no Brasil para a criação de áreas protegidas foi calcado em uma vertente do pensamento da Ciência da Conservação dominado pela Ecologia, que se baseia na compreensão dos processos ecológicos sem a interferência humana. Sob esta perspectiva, os diferentes tipos de áreas protegidas são colocados em hierarquias de valor para a conservação, sendo que as unidades de conservação priorizadas são as de Proteção Integral. Além disso, esse modelo, por pressupor a exclusão física ou metafórica das pessoas, amplifica as dificuldades de integração entre as diferentes abordagens científicas (preservacionistas e socioambientalistas), o seu manejo e, conseqüentemente, a inserção social dos parques. Seguindo esse padrão, há a necessidade de um controle mais rígido do espaço, que demanda recursos, e os pouco eficientes parques de papel aparecem nesse cenário. Esta situação, com pessoas vivendo nos espaços designados como UCs de proteção integral, representa uma das principais causas da dissonância entre o conceito teórico de parques e o que a realidade social constrói.

Um ponto importante é mostrar o que a sociedade observa como sendo eficiente para a proteção da natureza quando o governo utiliza recursos financeiros

advindos do pagamento de impostos pagos pelo cidadão. Apesar do modelo utilizado pelo WWF – Brasil (IBAMA, 2007) para avaliar a efetividade do manejo em sistemas de áreas protegidas, com o grau de conhecimento atual, não se pode afirmar o que vem a ser um parque eficiente tecnicamente. Alguns autores relacionam a existência de instrumentos de manejo na UC como uma das variáveis que influenciam em sua eficiência. Bonhan, Sacayon e Tzi (2008:1581–1593) concordam com o fato de que em muitos países em desenvolvimento as “áreas protegidas no papel”, que não possuem um plano de manejo formal, resultam da incapacidade do sistema nacional de áreas protegidas de alcançar sua meta mais importante, ou seja, a conservação da biodiversidade. Por outro lado, na América Latina, temos visto formas criativas e orgânicas para a resolução de problemas que acabam se tornando gestões eficientes e bem sucedidas, mas são dependentes do perfil do administrador da unidade de conservação, o que não é desejável a longo prazo para as áreas protegidas do país. Uma das iniciativas na esfera federal para sanar esse problema foi a criação da Academia Nacional da Biodiversidade (Acadebio) que é um centro de treinamento e capacitação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) no Município de Iperó/SP, dentro da Floresta Nacional de Ipanema. Desde 2009, ocorrem cursos relacionados ao planejamento e manejo de UCs.

AS MÚLTIPLAS FACETAS DO PROBLEMA

Os problemas da conservação da natureza baseada nos parques são um amálgama de diferentes questões, decompostas de um paradigma da Biologia da Conservação calcada em uma visão mais dura da Ecologia, que corresponde a um ideal de natureza. A partir desse cerne, o texto define sete eixos de discussão interdependentes que reúnem as críticas ao modelo e remetem à questão de que o conhecimento da imagem dos parques é importante para a sua gestão (figura 1).

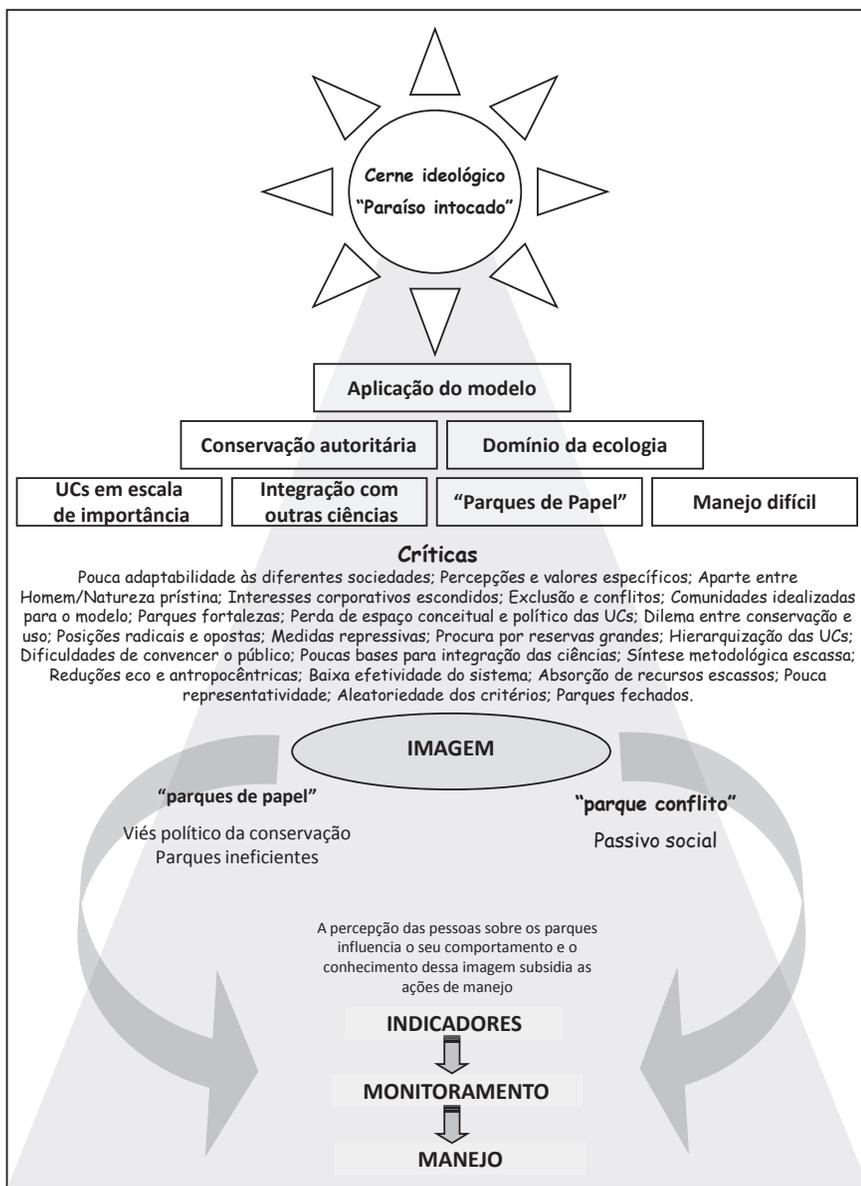


Figura 1 – O cerne epistemológico da conservação derivado em sete eixos de discussão e as críticas que emergem do modelo. Relação entre imagem e manejo (adaptado de Pimentel e Magro, 2007:19-21).

A utilização de espaços especialmente protegidos para a conservação ambiental é uma abordagem bastante comum. No entanto, a sua administração envolve diferentes conceitos de natureza, que variam no espaço e no tempo (Bensusan 2006:176p). Os parques, assim como outras UCs de Proteção Integral, representam a aplicação prática de um conceito basal no pensamento da conservação: a proteção da diversidade biológica. Logo, o conhecimento dessas raízes pode auxiliar na melhor compreensão das interações entre a sociedade e o ambiente, e na superação dos desafios impostos à sua gestão.

A ideia de reserva de espaços protegidos deriva duas motivações principais: a preservação de locais sagrados e a conservação ambiental (Bensusan 2006: 176p.; Davenport & Rao 2002:52-73). No caso da criação do Parque Nacional de *Yellowstone*, em 1872, nos Estados Unidos da América, havia a premissa de reservar um lugar de grande beleza cênica para uma sociedade em crescente processo de urbanização, consolidação do capitalismo e desenvolvimento de fronteiras, a partir da constatação de que o uso direto dos recursos ambientais não era infinito (Abakerli 2001:551-556; Diegues 2004:169p.). Godoy (2000:129-138) considera que a criação de *Yellowstone* seria o resultado de uma ideologia e sociedade fundamentada no pragmatismo científico e filosófico. Como resultado, também houve a invenção de uma natureza, que dialeticamente alimenta a ideia de parques e que se propaga até hoje.

No Brasil, o movimento pelos Parques, sob a influência de *Yellowstone*, foi incentivado pelo Engenheiro André Rebouças em 1876. Ele propõe, no artigo intitulado *Parque Nacional*, a criação dos Parques Nacionais de Sete Quedas (PR) e Bananal (GO) (Bensusan, 2006; Brito, 2000:230p.). No entanto, o primeiro parque brasileiro, o Parque Nacional de Itatiaia, no Estado do Rio de Janeiro, somente foi criado em 1937, iniciando um processo com características únicas, mas também influenciado pelos paradigmas associados ao modelo americano.

Uma grande parte do processo histórico que resultou no estabelecimento dos parques no Brasil se deu sob a égide do regime militar. Abakerli (2001) argumenta que o discurso da manutenção da soberania e segurança nacional, a ação implementada pela ocupação e desenvolvimento das fronteiras nacionais pelos militares e a pressão de organizações internacionais. Nesse sentido, de acordo com autor, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento foram os direcionadores principais na implementação da política de áreas protegidas no país. Assim, interesses não necessariamente relacionados aos pressupostos estabelecidos pela conservação ambiental estabeleceram, principalmente na Amazônia, a racionalização para a criação de unidades de conservação no período da ditadura militar (BARRE-

TO-FILHO, 1999, p.53 -76). Medeiros (2006, p.41-64) e Medeiros, Irving e Garay (2006, p.5-40) também acreditam nessa forma de controle geopolítico do território brasileiro durante essa época. Não obstante, desse processo arbitrário de tomada de decisões, uma série de conflitos teriam surgido, como os relatados por Ferreira (1999) e Ferreira e colaboradores (2001).

A APLICAÇÃO DO MODELO

O debate aqui proposto envolve a ideia de um modelo que é o tronco de onde ramificam seus problemas, que acabam por estagnar as possibilidades de gestão dos parques, por dirimir a importância do espaço sociocultural, historicamente construído, pois a ideia sublinhada é a da natureza apartada das pessoas (Godoy 2000:129-138). Baseado nesse pressuposto, a administração dos parques está calcada na fiscalização e aplicação das penalidades previstas legalmente, enquanto a realidade assume outras tonalidades além do “preto e branco” das letras da lei. Esse modelo de conservação foi adotado por muitos países, com o objetivo básico de resguardar certas áreas das ações humanas, preservando o seu potencial ambiental e cênico para as gerações futuras e garantindo o desenrolar dos processos ecológicos dessa natureza prístina (Brito 2000; Godoy 2000:129-138). Assim, emerge a premente questão de como coadunar visões tão distintas para aproximar os parques das pessoas.

Diegues (2000:1-46) destaca que essa concepção tem se revelado inadequada para atingir os objetivos da conservação, além de representar uma imposição do modelo americano, que ratificaria um desequilíbrio cultural entre países ricos e pobres (Shafer, 1999:123-153). Essa visão resultaria na conservação em ilhas isoladas da realidade econômica e social (Diegues 2004:169p.). No entanto, Terborgh e Van Schaik (2002:25-36) rechaçam a ideia de que os parques representam um imperialismo cultural e questionam se há algum mal na importação de valores frente à importância da conservação do patrimônio ambiental. Em contraposição, Arruda (1999:79-92) identifica que as questões de fundo que regem a aplicação desse modelo relacionam-se à visão de equilíbrio ecossistêmico, mantenedor de uma natureza selvagem, ideia que pressupõe uma certa arrogância do pensamento racional em ditar as regras do quê e de como preservar. Mais veemente é a posição de West, Igoe e Brockington (2006:251-277) que consideram que *Yellowstone* inaugurou um modelo de criação de paisagens virtuais geradoras de experiências genéricas para consumidores desse produto.

Outros autores analisam que o modelo de conservação brasileiro não é uma simples cópia do Norte Americano, a começar pela constatação de que o primeiro

parque brasileiro foi criado próximo aos grandes centros urbanos do Rio de Janeiro e São Paulo. O processo histórico de proteção de recursos ambientais e de criação de parques no Brasil teria então assumido características únicas moldadas pela lógica da conservação, empregada como instrumento estatal de controle do grande território brasileiro. Além daquela surgida a partir dos movimentos socioambientais que ainda defendem a possibilidade de conservação do uso sustentável dos recursos ambientais, que, no caso dos parques, não é legalmente possível (Medeiros, Irving & Garay 2006:15-40 ; Urban 1998: 374).

Porém, a lógica de espaços de contemplação para pessoas oriundas do ambiente urbano perdurou e sustenta a dicotomia entre sociedade e natureza. O SNUC, por exemplo, estabelece no seu décimo primeiro artigo que a beleza cênica de um sítio é um dos critérios importantes para a definição de um parque (Brasil 2002:35p.). Assim, o aspecto visual justifica a criação dessa categoria de UC, em função de sua forte conexão com a possibilidade de visitação, e os critérios biológicos sustentam a argumentação por áreas de uso mais restritivo. Dessa maneira, para o público em geral, a imagem de um parque e de sua administração são diretamente associadas à sua importância ecológica e cultural.

A CONSERVAÇÃO AUTORITÁRIA

Como se pode observar quando se trata de parques, as discussões são acirradas pela determinação legal de que estas devem ser áreas de domínio público e que permitem somente o uso indireto dos recursos naturais. Essa prerrogativa gera situações de conflito relacionadas com a exclusão de comunidades, tradicionais ou não, das suas áreas. Apesar do fato de que o turismo em UCs é classificado como uma atividade de uso indireto, ocorrem efeitos socioambientais negativos que poderiam invalidar a afirmativa de indústria limpa. Pesquisas recentes no país indicam efeitos negativos sobre o ambiente natural advindo do uso recreacional sem um planejamento adequado (Takahashi, 1998; Magro, 1999; Magro et al, 2004; Talora et al, 2006) Assim, existe a substituição do uso anteriormente feito pelo homem como a alteração do ambiente para a constituição de um roçado, classificado como uso direto para usos considerados mais nobres, como o turismo. Podemos ver esse fato de forma direta e sem julgamento de valores do que é certo ou errado. De qualquer forma, atualmente o SNUC determina um processo mais democrático para a delimitação de parques e outras UCs, porém os ecos desse passado recente ainda catalisam posições radicais de alguns ecólogos e gestores e criam a imagem de autoritarismo da conservação.

Terborgh e Peres (2002:334-346) declaram que a questão de pessoas residindo em parques representa um dos mais intratáveis problemas enfrentados pelos seus administradores. Os autores expõem a seguinte lógica: sendo o impacto sobre o ambiente natural, um parâmetro composto pela multiplicação das variáveis do número de humanos, o consumo de recursos *per capita* e um fator tecnológico, ele só poderia ser diminuído de três maneiras: pela redução do número de pessoas, do consumo ou do acesso à tecnologia. Logo, como a restrição à tecnologia encerraria as comunidades dentro de museus vivos, e a redução do consumo, de pessoas que já vivem no limite da subsistência, seria moralmente reprovável, os autores defendem a retirada das pessoas dos parques.

Shafer (1999:123-153), no entanto, sustenta que os conservacionistas ocidentais agiram muitas vezes de maneira ditatorial na proteção da biodiversidade, baseados em uma argumentação culturalmente enviesada. Essa posição arbitrária teria criado refugiados ecológicos, tais como povos indígenas expulsos de suas áreas devido à criação de parques (Guha 2000:80-99). Assim, Colchester (2000:225-256) analisa que a expulsão representa um dos impactos sociais negativos da conservação. O problema é complexo, e certamente existem processos sociais mais amplos, relacionados, por exemplo, às modificações do uso da terra e processos de urbanização sem planejamento, influenciando a ocupação presente e passada dessas áreas. Nessa visão, a conservação não seria exclusivamente a responsável pela exclusão de povos indígenas e o encurralamento de pessoas para áreas marginais. Porém, não se pode negar que fundamentos do manejo considerado correto foram estabelecidos a partir de uma percepção de pureza de regiões não habitadas e limitações científicas (Gómez-Pompa & Kaus 2000:125 – 147).

A posição de negação da interação das áreas protegidas com as comunidades locais é avaliada por Schwartzman, Nepstad e Moreira (2000:1370-1374) como uma ideia contraproducente, pois se ignora a escala e o tempo das ameaças humanas sobre a floresta, num fraco entendimento do funcionamento dos sistemas naturais e sociais. Assim, eles defendem as Reservas Extrativistas (RESEXs), uma categoria de Uso Sustentável do SNUC além das Terras Indígenas. No entanto, Redford e Sanderson (2000:1362-1364) criticam esse artigo e argumentam que impor valores conservacionistas a essas comunidades leva ao risco de torná-las as principais culpadas pelas falhas em alcançar os objetivos conservacionistas. Terborgh (2000:1358-1361) considera ainda que as RESEXs seriam baseadas em uma visão anacrônica de manutenção de estilos de vida. A defesa dos parques (ou *deep reservations*) pelo autor é tão veemente que ele chega a elencar entre os seus argumentos que o aumento populacional seria inevitável, pois a medicina chega antes do controle da natalidade. Em outro artigo esse au-

tor sugere a utilização das forças armadas na proteção dos parques (Terborgh 2007:296-297).

Essas posições representam as duas visões antagônicas da conservação, no que Diegues (2004:169p.) considera como um exemplo das posturas dogmáticas e cristalizadas de ambas as partes. Essa discussão acaba por criar a polaridade entre aqueles que defendem as áreas protegidas restritas, e aqueles que advogam pelo uso sustentável (Colding & Folke 2001:584 – 600). Little (1999:253-284) aponta que, apesar de haver um reconhecimento generalizado de que se deve pensar a conservação integrada às pessoas, duas perspectivas ainda são claramente evidentes. Na primeira, o pragmatismo da preservação afeta o processo de inserção social dos parques, pois há maior peso decisório dos critérios biológicos. Na segunda, essas áreas protegidas são implicadas nas precárias condições das comunidades. Brandon (2007:11-22) defende que a pecha de insensíveis às dimensões humanas atribuída aos biólogos e conservacionistas é injusta, pois esses lidam com o assunto em bases diárias. No entanto, se os mesmos têm como a premissa para a conservação o cerne ideológico de natureza intocada, a integração das pessoas nessa equação para a conservação fica muito dificultada. Assim, muitos autores argumentam que os parques representam um forte aparato legal de controle sobre o território e, portanto, são propostos como a pedra fundamental das estratégias de conservação (Dourojeanni & Pádua 2007:284p.; Fonseca 2004:147-162; Milano 2002:193-208; Terborgh & Peres, 2002:334-346).

Manter o patrimônio ambiental protegido em parques não convence necessariamente as pessoas e talvez por isso os ecólogos tornem-se pragmáticos ao focar nesse modelo. No entanto, essa imagem do conflito, em diferentes patamares, dificulta a conquista de apoio político e fundos públicos para a conservação, que precariamente acontece fora e dentro dos seus limites (Kaimowitz & Sheil 2007:567-574). Nesse sentido, Brown (2002:6 -17) aponta três paradigmas da conservação: a clássica, de antagonismo com as comunidades locais; a populista, do discurso da delegação de poderes de gestão para essas comunidades; e a neo-liberal, que propõe a agregação de valor à biodiversidade. Há necessidade de uma visão integrada e a busca de novas posturas que contemplem todas as variáveis (Castro & Lima 2001:400-423). Em muitos setores do âmbito científico, ainda há a necessidade da construção de uma síntese biocultural (Little 1999:253-284). No âmbito político, a situação de diferentes contextos e assimetrias de poder torna precária a definição de políticas de conservação mais amplas (Castro, Siqueira, Brondízio & Ferreira 2006:23-39). Porém os conflitos geram uma imagem negativa que mina o reconhecimento da importância ambiental, social e política das UCs e, particularmente, dos parques.

A base teórica e metodológica da Ciência da Conservação é aquela estabelecida pela Ecologia da segunda metade do séc. XX (Barbault 2006:381-399). A disciplina encontrou um *locus* nesse movimento de conservação, ao transformar os parques em uma matriz capaz de gerar modelos para explicar o funcionamento de uma natureza constituída de sistemas em busca de equilíbrio e também apartada das relações humanas. Essa visão inaugural da Ecologia, constitui-se no seu principal paradigma e dificulta a integração com a visão social (Larrère 2006:401– 412). Nesse sentido, há a preocupação do presente texto de se fazer a crítica ao modelo de conservação baseado em parques e a apresentar visões alternativas.

Diegues (2004:169.) destaca ainda que o mito da busca do paraíso intocado estaria amalgamado ao pensamento técnico racional da Ecologia. Os conservacionistas teriam se fixado na proteção das áreas naturais das atividades humanas e os ecólogos buscaram compreender os processos operantes em ecossistemas presentes em áreas remotas, supostamente livres de perturbação antrópica (Pimbert & Pretty 2000:183-223).

Para Poiani e colaboradores (1998:143-156), além das limitações paradigmáticas, existem muitas lacunas do conhecimento ecológico. Segundo Berkes (2004:621-630), há a necessidade de mudanças conceituais na Ecologia para a inclusão da variável humana nos ecossistemas, pois todos os problemas da conservação têm um caráter socioeconômico, dependente de uma visão mais ampla, que não poderá ser baseada exclusivamente em *experts* (Barbault 2006: 381-399). O presente texto corrobora com essa afirmação, uma vez que considera que a gestão de parques depende da sua aproximação com a sociedade na qual eles estão inseridos.

No entanto, Leff (2006:555.) não acredita que essa visão sistêmica apartada das relações sociais seja a raiz dos problemas da conservação. O autor considera que a Ecologia carece de uma coerência conceitual e atua dentro da racionalidade econômica vigente de coisificação da natureza e do pensamento uniforme e que para a construção de uma Racionalidade Ambiental propõe um novo Saber Ambiental epistêmico, fomentador de concepção crítica e diversificada. Nesse contexto, se insere uma Ecologia Política que reuniria novos olhares sobre o mundo.

Frente ao que foi exposto, os parques não podem representar a solução definitiva e inquestionável para a proteção da natureza (Bensusan 2006:176p.) e o debate aponta para quatro consequências importantes: a primeira é, como já foi afirmado, que essa visão norteou o processo de criação dos parques para a manutenção da natureza primitiva e o ideário de aparte entre seres humanos e ambiente (Shafer 1999:123-153). Isso gerou a dificuldade dos ecólogos e conservacionistas em per-

ceber que a questão dos parques catalisa necessariamente uma série de problemas sociais. O processo de criação de parques, sob a visão de uma natureza abstrata e utilitária, tem o potencial de gerar conflitos, potencializados pela precária compreensão do papel da sociedade nesses espaços de domínio público (Leite 2002:139-145; Bensusan 2006:176.).

A segunda consequência relaciona-se à busca de áreas grandes e afastadas de centros urbanos, para atingir esse ideal de minimização das influências humanas. As evidências indicam que os parques pequenos, ou presentes em regiões densamente povoadas, também podem representar um importante papel na conservação (Miller & Hobbs 2002:330-337; Ryan 2005:3-42). Os primeiros parques brasileiros foram criados na região sudeste. Politicamente, no entanto, o modelo de conservação aplicado não foi capaz de impedir a destruição da Floresta Atlântica, mesmo em locais onde a capacidade estatal de ordenar o uso do solo parecia ser bastante sólida (Dean 2004:484p.). Nesse sentido, a ecologia urbana pode contribuir para o conhecimento das relações entre parques e pessoas ao integrar diferentes disciplinas, buscando um olhar mais amplo (Marques 2005; Pickett et al. 2001:127-157).

A terceira consequência é que o domínio da Ecologia na conservação também retro-alimenta o antagonismo entre preservação e uso, com forte pendência pela primeira. A visão ecocêntrica tem como extremo a chamada *deep ecology* (Pelizzoli 1999:160p.; Smith 2001:49-65). Essa ecologia fundamentalista, caracterizada pelo anti-anthropocentrismo, considera a sociedade uniformemente. Como os desequilíbrios das relações de poder nas articulações sociais não são importantes nessa perspectiva, culpa as pessoas pela destruição da natureza. Essas posições polarizadas não contribuem para a conservação, ora por que carecem de uma análise dessas relações (Shantz 2003:144-154), ora por frisar excessivamente as necessidades humanas imediatas, sem considerar as consequências da dilapidação do patrimônio ambiental (Pickett, et al. 2001:127-157). Assim, o debate é simplificado, não aprofundado e escamoteia os reais processos de degradação ambiental.

O quarto ponto refere-se à dificuldade dos cientistas em comunicar os resultados das pesquisas de forma a contribuir com a solução de problemas de ordem socioambiental. Assim, a maioria do público é influenciada pela mídia, que muitas vezes trata o assunto de maneira superficial. Como os paradigmas ecológicos sustentam a criação de parques sem pessoas, o que sobressai é a imagem do conflito. Isso cria problemas para a disseminação das ideias de conservação e promove poucas mudanças de posturas frente às questões ambientais (Nadkarni 2004:602-606).

A criação de áreas protegidas pode ser considerada como importante estratégia de gestão do território, regulando as dinâmicas de uso e ocupação. Além das unidades de conservação (UC), temos outras tipologias de áreas protegidas no Brasil: Área de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal (RL), corredores ecológicos, terras indígenas, territórios quilombolas, áreas militares e Áreas de Reconhecimento Internacional. Para Medeiros & Garay (2006:159-184), essas áreas têm valores diferentes para a conservação, pois os esforços governamentais são prioritariamente centrados nas UCs e, mesmo entre essas, há categorias mais valorizadas do que outras. As de proteção integral são colocadas em um patamar de maior importância do que as de uso sustentável. Essa discussão é referenciada na prática acadêmica, que, de certa maneira, amplifica a cisão entre a visão preservacionista e a socioambientalista. Porém, quando se fala da gestão pública do patrimônio ambiental, a falta de recursos humanos e financeiros é generalizada.

Locke e Dearden (2005:1-10) fazem uma crítica à União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) pela valorização das Áreas Protegidas V e VI, de uso sustentável, pois essas não têm como objetivo primário a conservação da biodiversidade. Isso comprometeria a eficiência das áreas mais restritivas. Essa crítica é semelhante à de Dourojeanni e Pádua (2007), que argumentam que a ampliação dos objetivos das UCs diluem o foco na conservação da biodiversidade e tornam a lista da UICN menos eficiente, pois expressariam um critério mais quantitativo (número total de áreas protegidas) do que qualitativo. No caso das UCs brasileiras, esses autores também propõem que as categorias de uso sustentável “[...] poderiam existir, porém não na mesma legislação que fala de preservar a natureza, pois, pela própria definição, seu objetivo básico é o de gerar bens” (p.66). Os autores argumentam ainda que o “crescimento (das UCs de uso sustentável) também dilui a limitada capacidade de gestão dos governos, já que dedica às UCs de uso direto um esforço que não é proporcional ao seu valor para preservar a biodiversidade.” (p.79), pois a “...única razão para se estabelecer áreas naturais protegidas é resguardá-las contra o ser humano. Não tem lógica fazer áreas protegidas ou unidades de conservação para que nelas o homem explore a natureza...” (p. 258) e que as “UCs verdadeiras” (p.259) seriam apenas as de proteção integral. Porém, também expõem uma contradição quando afirmam que “discutir se as UCs devem ser de uso direto ou indireto é ocioso: ambas são necessárias, ambas são complementares... é impensável um sistema de UCs baseado apenas nas de uso indireto, ainda que isso possa ser o ideal em termos de conservação...” (p.209).

Medeiros e Garay (2006:159-184) e Bensusan (2006:169p.) observam que as

categorias de uso sustentável representam o maior contingente tanto em número de unidades quanto na superfície total ocupada no Brasil. Na visão de muitos conservacionistas, as áreas de Proteção Ambiental (APAs) representam o tipo mais fraco de UC, pois permitem a presença de pessoas em propriedades privadas e configuram-se mais como um mecanismo de ordenamento do uso do solo (Rylands & Brandon, 2005:612–618). No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, Vallejo (2005:71-85) conclui que há uma perda do espaço conceitual e político das áreas protegidas em relação a outras frentes ambientais, primordialmente o saneamento básico.

Segundo Dourojeanni (2002:347-362), existe mais vontade política para criar parques do que para geri-los. Parece que os governantes, por apenas buscarem arregimentar as vantagens eleitorais da conservação ambiental (Valladares 2007:92-107), sem o comprometimento com os problemas oriundos da criação de UCs de uso mais restritivo, ou talvez por estarem mais próximos das demandas dos grupos afetados, consideram os parques como fonte geradora de conflitos. Além disso, as questões ambientais ainda não são uma prioridade política no Brasil (Drummond & Barros-Platiau 2006:84-108), o que aumenta a importância dos parques ganharem significado social.

OS PARQUES DE PAPEL

O que se tem observado é que o processo de implantação efetiva, que envolveria as consequentes responsabilidades política, legal e financeira na conservação e manejo dos parques não avança, criando os chamados parques de papel, ficções jurídicas que não têm implantação na realidade social na qual estão inseridas (Brito 2000:230p., Dourojeanni 2002:347-362). No entanto, Dourojeanni e Pádua (2007) alertam que esse termo foi usado como *slogan* político contra os parques. De qualquer forma, as iniciativas governamentais para criá-los são importantes, mas as questões fundiárias geram um grande desconforto no meio conservacionista e catalisam posicionamentos que aparentemente julgam esse problema de forma bastante crítica, como a apresentada por Pádua (2002:3-14). Esta autora afirma que praticamente nenhuma UC é criada no Brasil com implementação e regularização fundiárias previstas em orçamento, o que caracterizaria uma tentativa de enganar a sociedade. Pressey (1994:662-668) argumenta que muitos parques foram criados sem um planejamento adequado, mediado por processos outros que não aqueles estritamente científicos, e isso comprometeu a representatividade global da biodiversidade. Todo o processo assume conotações aleatórias e antropocêntricas fortemente influenciadas por aspectos econômicos, o que paradoxalmente eleva os custos do

sistema representativo devido à sua baixa eficiência. Atualmente, entretanto, observam-se iniciativas positivas, quando a criação de parques deve ser precedida por estudos de viabilidade socioambiental, consultas públicas e pela análise de viabilidade econômica, incluindo a situação fundiária.

Autores como Medeiros & Garay (2006:159-184) destacam que o viés político e econômico ainda traz novos entraves à apropriação simbólica pelos atores locais, que não compreendem o significado da conservação do patrimônio ambiental por intermédio dos parques. Dentro dessa linha de raciocínio, a síntese da existência dos parques de papel relaciona-se com os dividendos políticos oriundos de sua criação e da forte restrição orçamentária para a conservação (Young 2005:756-761). Com base nessas afirmações, poderíamos dizer que uma consequência é que a imagem de parques ineficientes acaba por comprometer o embasamento público nesse modelo de conservação.

Conforme explanado anteriormente, observamos que ainda não existe um senso comum, mesmo entre os cientistas, sobre os modelos adequados para a conservação dos recursos naturais e culturais. Fazendo uma análise crítica da postura de residentes em áreas limítrofes e dentro de UCs, além de posicionamentos de pesquisadores da área socioambiental, podemos dizer que a compreensão do que implica a conservação do patrimônio natural também não é ponto comum. Esse modelo não precisa ser necessariamente aceito se pensarmos na natureza dinâmica tanto dos ecossistemas naturais como sociais. Tentativas de uniformizar o pensamento e definições oriundas do meio urbano com residentes rurais, ribeirinhos e, de uma forma extrema, indígenas pode levar a frustrações na visão da ciência atual.

O MANEJO DE PARQUES E A VARIÁVEL DAS INTERAÇÕES SOCIAIS

Para estabelecer e manejar um parque há necessidade de se obter a colaboração da população e principalmente das comunidades próximas (Pádua, Tabanez & Souza 2003:557-591). No Brasil isso representa um desafio em função da diversidade cultural e socioeconômica para principalmente interpretar e entender o que diz a Lei em relação à conservação dos recursos naturais, tanto quanto à sua efetiva participação no manejo da área protegida. Mendes (2009:18) traz uma excelente contribuição nesse campo com uma pesquisa que retrata de forma clara e objetiva os relacionamentos entre o “que diz a letra da lei e o que acontece de fato em situações envolvendo a preservação ambiental e a reprodução social de grupos que compõem a diversidade cultural brasileira”.

No Brasil também observamos um certo receio quanto às restrições ao uso da terra e de arbitrariedades cometidas pelos órgãos gestores, conflitos legais de esferas de poder e dificuldades de planejamento do parque e a sua zona de amortecimento (Strey 2003:107 – 106). Em bases cotidianas, os administradores têm que lidar com o manejo da biodiversidade, com os interesses das comunidades locais e com a falta de recursos (Ormsby & Kaplin 2005:156-164). Além disso, frente às hostilidades, tendem a resguardar o parque como uma fortaleza (Shafer 1999:123-153). A base do consenso deve ser procurada no estabelecimento de pontos de interesse convergente, que devem ser apropriados para a implementação de planos de manejo que minimizem a tensão entre as partes, bem como estimulem um processo de monitoramento dessa relação (Bridgewater 2002:9-12). Para Mendes (2009:328), iniciativas sem a existência de vontade interior, pessoal e grupal, para manter padrões pouco impactantes com o meio, acabam sendo ineficientes. Vai mais além ao ressaltar que a “simples imposição de regras respaldadas em sistemas culturais diversos (como o são a ciência e o conhecimento local) tende a ser infrutífera e autoritária, mesmo quando pressupõe o consentimento do grupo ao qual se dirige, subrepticamente desconsiderando as relações de poder que respaldam tais acordos.”

De acordo com IBAMA (2002), o Plano de Manejo é um documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. A não adequação do manejo pode determinar seu curto período de existência e um alcance precário dos objetivos conservacionistas (Cifuentes, Izurieta, Faria 2000: 105p.). Também é ressaltado que esses instrumentos não devem engessar a administração, já que as decisões são tomadas para uma sociedade em constante mutação (Dourojeanni 2003:1-20; Watson & Landres 1999:384-388). Para sanar esse problema, o sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) prevê a revisão dos planos de manejo em períodos de cinco anos, mas esse objetivo dificilmente será atingido em médio prazo devido às características das UCs brasileiras, como o presente texto aponta.

Como já destacado e considerado como ponto nodal do artigo, a necessidade de pesquisa sobre uma visão integrada de manejo é evidente e a adição da variável humana nessa equação representa um grande desafio (Heinem 1996:681-684; Mazzotti & Morgenstern 1997:171-181). O manejo adaptativo almeja essa meta e reconhece a necessidade de experimentação e aprendizado com a experiência (Clark 1999:679 – 681). Outro autor (Manning 2007:58-65) sugere que há a necessidade de pesquisa quantitativa e qualitativa de indicadores sociais. No entanto, Little (1999:253-284) discute que o manejo demonstra a forte tendência em maximizar

uma estreita faixa de valores, previamente estabelecida sob um viés científico.

Outra abordagem requer o ingresso dos parâmetros culturais. Há a compreensão de que construções científicas e políticas embasam a percepção sobre o ambiente e que essas moldam as formas de manejo. Nesse aspecto, a gestão de um parque também é uma expressão cultural e pode representar uma estratégia alternativa às econômicas para se conseguir o apoio das comunidades – especialmente se levar em consideração os modos de percepção das populações locais (Bridgewater 2002:9-12; Infield 2001:800-802). Observa-se também que as questões sociais relativas às políticas públicas de conservação são minimizadas pelo deslocamento do foco do Estado para a comunidade, pela conservação baseada no desenvolvimento sustentável relacionado às dinâmicas sociais e ecológicas, pela incorporação do ideal de auto financiamento das atividades de conservação e pela burocratização do movimento conservacionista, que passa a escapar das mãos do cidadão comum (Brown 2003:89-92; Jepson & Canney 2003:271-274).

Achenson (2006) acredita que, apesar das instituições sociais serem cruciais para resolver os problemas da conservação, elas têm falhado nessa tarefa. Para tal, identifica três arranjos de governança possíveis: as propriedades privadas, o manejo governamental e o manejo comunitário, e aponta falhas nos três. No primeiro caso, há a grande dependência no estabelecimento de regras e incentivos; no caso do manejo estatal, o engessamento da unidade regulatória em contraposição à diversidade de situações. O manejo comunitário seria condicionado pela dificuldade no estabelecimento local das regras. O autor conclui então que não há soluções universais, já que os fatores que determinam os sucessos e as falhas são interdependentes. Entretanto, as falhas observadas amplificam, mais uma vez, a imagem de parques geradores de conflitos.

A DIFÍCIL INTEGRAÇÃO COM OUTRAS CIÊNCIAS

Todos os gêneros do pensamento têm seus limites, pois são representações abstratas da realidade que não a descrevem por completo. Portanto, a força no entendimento do mundo encontra-se em uma verdadeira interdisciplinaridade, que permite o intercâmbio dos saberes (Floriani 2000:21-39). As respostas sobre o quê e onde conservar podem ser dadas pelos ecólogos e biólogos. As populações locais também, muitas vezes, têm seus próprios discursos e representações a esse respeito. Já o como conservar tem um componente humano mais evidente (Brandon, Fonseca, Rylands & Silva 2005:7-13).

Porém, a teoria ecológica clássica forneceu bases estreitas para integração

com as ciências sociais (Pickett et al. 2001:127-157). Por sua vez, a Sociologia presta menor atenção na relação entre sociedade e natureza por considerá-la de menor valor na explicação dos fenômenos sociais (Giuliani 1998:). Colocam-se em lados opostos disciplinas que deveriam ser aliadas para a compreensão e resolução dos problemas.

É premente o desenvolvimento de uma metodologia que descreva e quantifique as interações mantidas entre os elementos sociais e ecossistêmicos (Brunkhorst 2002:108-116). As atividades humanas não podem ser compreendidas com o olhar fragmentado das disciplinas, porém não é tão evidente como poderá se dar essa integração (Mascia et al. 2003:649-650). Manfredi (2007:121-128) avalia que essa ruptura está baseada em três mitos: de que a abordagem sociológica ameaça o conhecimento especializado da Ecologia; que o conhecimento das preferências das pessoas é suficiente para a tomada de decisões e que as Ciências Sociais ainda não amadureceram essa vertente ambiental. Os movimentos ambientalistas parecem também ter alimentado o distanciamento entre o pensamento técnico da Ecologia em relação às Ciências Sociais, porém parece estar ganhando força o movimento de construção de um conhecimento científico interdisciplinar com significado social (Ferreira 1999:35-54).

Segundo Buttel (2002:42-54), ainda na década de 70 os sociólogos que enveredaram pelo ramo ambiental tratavam-no como uma causa de libertação da Sociologia do antropocentrismo e hoje buscam aplicar os conhecimentos e obter maior poder de previsão. A partir dessa década, foi estabelecida uma agenda de integração, cujo cerne gira em torno da visão da sociedade como profundamente dependente dos sistemas naturais (Lutzenhiser 2002:5-9). Mol e Spaargaren (2005:91-107) enfatizam, no entanto, que para se alcançar essa nova síntese deve-se transcender essa visão ultrapassada da dicotomia entre sociedade, natureza e as ciências que tentam explicá-las. Porém a metodologia e a rede conceitual para a análise, interpretação e resolução de problemas ainda não foi alcançada. Smith (2001:49-65) aponta que, na perspectiva ecocêntrica, há a preocupação de uma redução sociológica da natureza, que diminui os seus valores éticos. No entanto, Ferreira (2004:77-89) considera que a Sociologia Ambiental abriu espaço institucional e tem amplitude suficiente para a discussão dessa temática.

Dunlap (2002:10-29) oferece um novo paradigma ecológico (*New Environmental Paradigm* – NEP) que procura enfatizar a dimensão ecológica das sociedades humanas. No entanto, esse modelo evidencia um elevado grau de acordo por parte do público com as questões ecológicas e conclui que a humanidade está para mudar positivamente e consensualmente sua maneira de se relacionar com a natureza. Porém, outras abordagens contradizem essa relação não problemática entre

as novas e velhas ideias. Essas podem, por exemplo, coexistir e interagir de forma complexa e originar novas representações sociais (Castro, 2003:263-271).

Velho (2001:133-140) aponta que a própria Antropologia também se fragmentou no seu lado sociocultural e biológico e se alijou dos debates científicos contemporâneos. No entanto, Orlove e Brush (1996:329-352) ressaltam que os textos mais recentes reforçam a necessidade de buscar um equilíbrio entre os interesses dessas comunidades e os conservacionistas. É preciso um novo paradigma ecológico (Pelizzoli 1999:160.) que minimize a oposição entre natureza e cultura, base das discussões sobre as áreas protegidas. Little (1999:253-284) ressalta que deve haver o reconhecimento de que as UCs envolvem espaços geográficos específicos que têm propósitos sociais designados e são manejadas por instituições políticas que as tornam territórios naturais e humanos. Assim, pode-se considerar que as visões opostas sobre o papel dos espaços protegidos são também um artefato de ciências distintas. Não obstante, elas influenciam as decisões políticas no sentido mais amplo, e os parques perdem sustentação argumentativa, apesar de sua importância.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto procurou tecer algumas considerações sobre as implicações da aplicação do conceito de parques adotado no Brasil. Os chamados parques de papel representam um viés socioeconômico da conservação que compromete o cumprimento do objetivo básico atribuído aos parques, que é a conservação da natureza. Por que não dizer também que esse é o seu principal papel social?

Forças políticas e correntes filosóficas atuaram no estabelecimento atual do conceito de parques no Brasil. A visão técnico-científica da Ecologia pode ter criado problemas de relacionamento entre os parques e as pessoas ao impor uma fragmentação do espaço e mudanças na forma de seu uso, cujos propósitos são mal compreendidos pela sociedade em geral. Além disso, há controvérsias sobre o como fazer a conservação entre os cientistas, posturas autoritárias de gestores, falta de regularização fundiária e outras premissas previstas em lei, bem como um descompasso entre a criação de parques e o desenvolvimento da capacidade de geri-los. Todas amplificam a sua imagem de catalisador de conflitos que muitas vezes escondem o cerne da questão, pois o princípio histórico de exclusão territorial evoluiu para um amálgama de problemas, do precário financiamento à falta de preparo técnico para a gestão dos parques. Dessa maneira, propõe-se que a melhor compreensão dos fatores de conflito e a imagem administrativa que resulta dos mesmos não envolvem apenas os experts no assunto. Nesse sentido, a imagem dos parques e sua administração pe-

rante a sociedade pode representar uma maneira de se prospectar toda essa intrincada rede de relações. Assim, surgem propostas de integração de uma visão social e humana. Entretanto as características paradigmáticas do conceito emperram essa união e dificultam o ganho de significado social dos parques, pois a visão negativa prevalece. No processo, esse instrumento da conservação perde espaço político, e os esforços conservacionistas são prejudicados pela precária inserção dos parques na complexa realidade social. Os parques são entendidos como estruturas exógenas aos processos socioambientais locais quando deveriam haver um esforço administrativo de aproximar a sua gestão das comunidades adjacentes.

Na gestão de Ucs, na categoria de parque, o embate de ideias se traduz em ações que refletem as dicotomias conceituais, amplificadas pela necessidade de resolução dos problemas locais com base em um arcabouço legal supra local e em visões políticas divergentes, observadas em diferentes patamares administrativos. Isso a torna extremamente complexa e o pragmatismo das ações coloca dificuldades no processo de inserção social do parque. Ora, se a percepção sobre os parques influencia o seu comportamento, então o conhecimento dessa percepção é importante para angariar aliados na sua defesa. Entendemos que o tema ainda permanece no campo das argumentações, principalmente teóricas. Uma das ferramentas a ser aperfeiçoada é a identificação de indicadores para o monitoramento da imagem percebida para tentar alcançar as causas da ineficiência administrativa dos parques.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAKERLI, S. A 2001. "Acritique of development and conservation policies in environmentally sensitive regions in Brazil". *Geoforum*, Amsterdam, v.32, p. 551-556.
- ARRUDA, Rinaldo. 1999. "'Populações tradicionais' e a proteção dos recursos naturais em Unidades de Conservação". *Ambiente e Sociedade*, v. 2, n.5, 79-92.
- BARBAULT, Robert 2006. "Conservação da biodiversidade: um desafio para a ecologia". In: Garay, I.; Becker, B.K. (orgs). *Dimensões Humanas da Biodiversidade: O desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI*. Petrópolis: Ed. Vozes.
- BARRETTO FILHO, H. T. 1999. "Notas para a história de um artefato sócio-cultural: o Parque Nacional do Jaú. Terra das Águas." *Revista de Estudos Amazônicos*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 53-76.
- BENSUSAN, Nurit. 2006. *Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 176 p.
- BERKES, Fikret. 2004. "Rethinking community-based conservation". *Conservation Biology*, n.18: 3.
- BONHAN, Curan A.; SACAYON, C. Eduardo & TZI, Ernesto. 2008. Protecting imperiled "pa-

- per parks”: potential lessons from the Sierra Chinaja’, Guatemala. *Biodivers Conserv*, 17.
- BRANDON, Katrina. 2007. “Analyzing human dimensions at different scales to inform conservation planning and action”. In: *Unidades de Conservação: atualidades e tendências*. Nunes, M.L.; Takahashi, L.Y. e Theulen, V. (Orgs.). Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza. P. 11-22.
- BRANDON, Katrina; FONSECA, Gustavo; RYLANDS, Anthony; da SILVA, José Maria 2005. “Conservação brasileira: desafios e oportunidades”. *Megadiversidade*, v.1, n.1: 7-13.
- BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. 2002. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. SNUC. Brasília: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Diretoria de Ecossistemas. 35 p.
- BRIDGEWATER, Peter B. 2002 “Biosphere reserves: special places for people and nature”. *Environmental Science and Policy*, v.5, n.1: 9-12.
- BRITO, Maria Cecília Way. 2000. *Unidades de Conservação: Intenções e resultados*. São Paulo: Annablume: FAPESP. 230p.
- BROWN, Katrina. 2002. “Innovations for conservation and development”. *The Geographical Journal*, n.168, n.1: 6-17.
- _____. 2003. “Three challenges for a real people-centered conservation”. *Global Ecology and Biogeography*, v.12: 89-92.
- BRUNCKHORST, D.J. 2002. “Institutions to sustain ecological and social systems.” *Ecological Management and Restoration*, Windsor, v. 3, n. 2: 108-116.
- BUTTEL, Frederick H. 2002. “Has environmental sociology arrived?” *Organization and Environment*, v.15, n. 1: 42-54.
- CASTRO, Paula. 2003. “Pensar a natureza e o ambiente – alguns contributos a partir da teoria das representações sociais”. *Estudos de Psicologia*, v.8, n.2: 263-271.
- CASTRO, Paula e LIMA, Maria Luísa. 2001. “Old and new ideas about the environment and science: an exploratory study”. *Environment and behavior*, v.33, n. 3: 400-423.
- CASTRO, Fábio; SIQUEIRA, Andréia; BRONDÍZIO, Eduardo; FERREIRA, Lúcia. 2006. “Uso e abuso dos conceitos de tradição e direitos de propriedade na conservação de recursos naturais na Mata Atlântica, Brasil”. *Ambiente e Sociedade*, v.10, n.1: 23-39.
- CIFUENTES, Miguel; IZURIETA, Arturo.; FARIA, Helder. 2000. *Medición de la efectividad del manejo de Areas Protegidas*. WWF:IUCN. 105p. Manual técnico.
- CLARK, Jamie R. 1999. “The Ecosystem approach from a practical point of view”. *Conservation Biology*, v.13, n.3: 679-681.
- COLCHESTER, Marcus. 2000. “Resgatando a natureza: comunidades tradicionais e áreas protegidas”. In: *Etnoconservação: Novos Rumos para Conservação da Natureza*. São Paulo: Hucitec.
- COLDING, Johan.; FOLKE, Carl. 2001. “Social taboos: “invisible” systems of local resource management and biological conservation”. *Ecological Applications*, v.11, n.2: 584-600.
- DAVENPORT, Lisa.; RAO, Madhu, A. 2002. “História da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro”. In: Terborgh, J.; van Schaik, C.; Davenport, L.; Rao, M. (Orgs.). *Tornando os Parques Eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.
- DEAN, Warren. 1996. *A ferro e fogo*. São Paulo: Companhia das Letras, 484 p.
- DIEGUES, Antonio Carlos. 2000. “Etnoconservação da natureza: enfoques alternativos”. In:

- Etnoconservação: novos rumos para conservação da natureza. São Paulo: Hucitec.
- _____. 2004. O Mito moderno da natureza intocada. 5 ed. São Paulo: Hucitec; Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras. Universidade de São Paulo, 169 p.
- DOUROJEANNI, Marc, J. 2002. "Vontade política para estabelecer e manejar parques". In: Terborgh, J.; Van Schaik, C.; Davenport, L.; Rao, M. (Orgs.). Tornando os Parques Eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.
- _____. 2003. "Análise crítica dos planos de manejo de áreas protegidas no Brasil". In: Bager, A. (Ed.). Áreas protegidas: Conservação no âmbito do cone sul. Pelotas: edição do editor.
- DOUROJEANNI, Marc, J.; PÁDUA, Maria Teresa, J. 2007. Biodiversidade: a hora decisiva. Curitiba: ed. Universidade Federal do Paraná, 2ed., 284p.
- DRUMMOND, José.; BARROS-PLATIAU, Ana. Flávia. 2006. "Brazilian environmental laws and policies, 1934–2002: a critical overview". *Law and Policy*, v.28, n. 1: 84-108.
- DUNLAP, Riley. 2002 "Environmental Sociology: a personal perspective on its first quarter century". *Organization and Environment*, v.15, n.1: 10-29.
- FERREIRA, Lúcia C. 1999. "Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro". *Ambiente e Sociedade*, v.2, n.5: 35-54.
- FERREIRA, Leila C. 2004. "Idéias para uma sociologia da questão ambiental – teoria social, sociologia ambiental e interdisciplinaridade." *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 10: 77-89.
- FERREIRA, L.C.; SIVIERO, S.O.; CAMPOS, S. V.; SILVEIRA, P. C. B.; OLIVEIRA, V. G.; MENDES, A. B. V.; PINTO, A. O. 2001. "Conflitos sociais em áreas protegidas no Brasil: Moradores, Instituições e ONGs no Vale do Ribeira e Litoral Sul, SP". *Idéias*.v.8, n.2, p. 115-150.
- FLORIANI, Dimas. 2000. "Diálogos interdisciplinares para uma agenda socioambiental: breve inventário do debate sobre ciência, sociedade e natureza". *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v.1: 21-39.
- FONSECA, Gustavo, A.B. 2004. "The everlasting role of protected areas in biodiversity conservation". In: Milano, M.S.; Takahashi, L.Y.; Nunes, M.L (Org.): *Unidades de Conservação: atualidades e tendências*, 2004. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza,.
- GIULIANI, Giam Mario. 1998. "Sociologia e Ecologia: um diálogo reconstruído". *Dados*, Rio de Janeiro, v.41,n.1: 147-172.
- GODOY, Ana 2000. "O modelo de Natureza e a natureza do modelo". *São Paulo em Perspectiva*, v.4, n.14: 129-138.
- GÓMEZ-POMPA, Arturo; KAUS, Andrea. 2000. "Domesticando o mito da natureza selvagem". In: *Etnoconservação. Novos Rumos para Conservação da Natureza*. São Paulo: Hucitec.
- GUHA, Ramachandra. 2000. "O biólogo autoritário e a arrogância do anti-humanismo". In: *Etnoconservação: Novos Rumos para Conservação da Natureza*. São Paulo: Hucitec.
- HEINEM, Joel T. 1996. "Human behavior, incentives and protected area management". *Conservation Biology*, v.10, n.2: 681-684.
- IBAMA. 2002. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC. Lei No 9.985, de 18 de julho de 2000. IBAMA/DIREC. Brasília. 35 p.
- IBAMA. 2007. Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil - aplicação do método Rappam - avaliação rápida e priorização da gestão de unidades de conservação.

- Ibama, WWF-Brasil Brasília: Edições Ibama. v. 1. 95 p.
- INFIELD, Mark. 2001. "Cultural values: A forgotten strategy for building community support for protected areas in Africa". *Conservation Biology*, v.15, n.3: 800-802.
- JEPSON, Paul; CANNEY, Susan. 2003. "Values-led conservation". *Global Ecology and Biogeography*, v.12., n.4: 271-274.
- KAIMOWITZ, David; SHEIL, Douglas. 2007. "Conserving what and for whom? Why conservation should help meet basic human needs in the tropics". *Biotropica*, v.39, n.5: 567-574.
- LARRÈRE, Raphael. 2006. "Do princípio de naturalidade à co-gestão da diversidade biológica". In: Garay, I. & Becker, B.K. (Orgs). *Dimensões Humanas da Biodiversidade: o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI*. Petrópolis: Ed. Vozes.
- LEFF, Enrique. 2006. *Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira., 555 p.
- LEITE, Maria Ângela, F.P. 2002. "A natureza e a cidade". In: *Natureza e sociedade de hoje: Uma leitura geográfica*. de Souza M. A.; Santos, M.; Scarlato, F. C.; Arroyo M. (Org.), (4 ed.). Hucitec; Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.
- LITTLE, Paul E. 1999. "Environments and environmentalisms in anthropological research: facing a new millennium." *Annual Review of Anthropology*, v.28: 253-284.
- LOCKE, Harvey; DEARDEN, Philip. 2005. "Rethinking protected area categories and the new paradigm". *Environmental Conservation*, v. 32, n.1: 1-10.
- LUTZENHISER, Loren. 2002. "Environmental sociology: the very idea". *Organization and Environment*, (15) 1.
- MAGRO, T.C. 1999. *Impactos do uso público em uma trilha no planalto do Parque Nacional do Itatiaia*. Tese (Doutorado) Escola de Engenharia de São Carlos- Universidade de São Paulo. 135 pag.
- MAGRO, T.C; KATAOKA,S.Y. & BENTVELD, C.T.van. 2004. Improving the environmental conditions in intensively used rural areas. In: Sievanen,T.; Erkkonen,J.; Jokimaki,J.; Saarinen,J.; Tuulentie,S.; Virtanen,E. (eds). 2004. *Proceedings of the Second International Conference on Monitoring and Management of Visitor Flows in Recreational and Protected areas, June 16-20. 2004, Rovaniemi, Finland*. Finnish Forest Research Institute, Working Papers. pag 247-252
- MANFREDO, Michael. 2007. "Expanding our view of conservation through the human dimensions". In: *Unidades de Conservação: atualidades e tendências 2007*. Nunes, M.L.; Takahashi, L.Y. e Theulen, V. (Orgs.). Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza,
- MANNING, R.E. 2007. Commons without tragedy measuring and managing carrying capacity of parks and protected areas. In: Nunes, M.L.; Takahashi, L.Y.; Theulen, V. (Org.). *Unidades de conservação: atualidades e tendências 2007* Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza.
- MARQUES, José Roberto. 2005. *Meio Ambiente urbano*. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária., 233p.
- MASCIA, Michael; BROSIUS, Peter; DOBSON, Tracy; FORBES, Bruce; HOROWITZ, Lia; MCKEAN, Margaret; TURNER, Nancy. 2003."Conservation biology and the social sciences". *Conservation Biology*, v.17, n.3: 649-650.
- MAZZOTTI, Frank; MORGENSTERN, Carol. 1997. "A scientific framework for managing ur-

- ban and natural areas". *Landscape and urban planning*, n.38: 171-181.
- MEDEIROS, Rodrigo. 2006. "Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil". *Ambiente e Sociedade*, v.9, n.1: 41-64.
- MEDEIROS, Rodrigo; GARAY, Irene. 2006. "Singularidades do Sistema de Áreas Protegidas para Conservação e Uso da Biodiversidade Brasileira". In: Garay, I. & Becker, B.K. (Orgs). *Dimensões Humanas da Biodiversidade: O desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI*. Petrópolis: Ed. Vozes.
- MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, Marta, A.; GARAY, Irene. 2006. "Áreas protegidas no Brasil: Interpretando o contexto histórico para pensar a inclusão social". In: *Áreas Protegidas e inclusão social: Construindo novos significados*. Irving, M.A. (Org.). Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio – Núcleo de produção Editorial Aquarius.
- MENDES, Ana Beatriz Vianna. 2009. *Conservação ambiental e direitos multiculturais: reflexões sobre Justiça*. (Tese de doutorado). Campinas, SP. 387 p.
- MILANO, M.S. 2002. Por que existem Unidades de Conservação. In: Milano, M.S. (Org) *Unidades de Conservação: Atualidades e Tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza.
- MILLER, James, R.; HOBBS, Richard, J. 2002. "Conservation where people live and work". *Conservation Biology*, v.16, n.2: 330-337.
- MITTERMEIER, Russel; FONSECA, Gustavo; RYLANDS, Anthony, BRANDON, Katrina. 2005. "A brief history of biodiversity conservation in Brazil". *Conservation Biology*, v. 19, n. 3: 601-607.
- MOL, Arthur, P.J.; SPAARGAREN, Gert. 2005. "From additions and withdrawals to environmental flows: reframing debates in the Environmental Social Sciences". *Organization & Environment*, v. 18, n.1: 91-107.
- NADKARNI, Nalini, M. 2004. "Not preaching to the choir: Communicating the importance of forest conservation to nontraditional audiences". *Conservation Biology*, v.18, n. 3: 602-606.
- ORLOVE, Benjamin, S.; BRUSH, Stephen, B. 1996. "Anthropology and the Conservation of Biodiversity". *Annual Review of Anthropology*, v.25: 329-352.
- ORMSBY, Alison; KAPLIN, Beth, A. 2005. "A framework for understanding community resident perceptions of Masoala National Park, Madagascar". *Environmental Conservation*, v. 32, n. 2: 156-164.
- PÁDUA, Maria Teresa J. 2002. "Unidades de Conservação, muito mais do que atos de criação e planos de manejo". In: Milano, M.S. (Org.). *Unidades de Conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza,
- PÁDUA, Suzana, M.; TABANEZ, Marlene, F.; SOUZA, Maria das Graças. 2003. "A abordagem participativa na educação para a conservação da natureza". In: Cullen, Jr., L. Rudran, R e Valladares-Pádua, C. (Org.). *Métodos de estudos em Biologia da Conservação e manejo da vida silvestre*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.
- PELIZZOLI, Marcelo Luis. 1999. *A emergência do paradigma ecológico: reflexões ético-filosóficas para o século XXI*. Petrópolis: Ed. Vozes, 160 p.
- PICKETT, Steward, T.; CADENASSO, Mary, L.; GROVE, Jean, M.; NILON, Charles, H.; POUYAT, Richard V.; ZIPPERER, Wayne C.; CONSTANZA, Robert. 2001. "Urban ecological systems: Linking terrestrial, ecological, physical, and socioeconomic components of metropoli-

- tan areas". *Annal Review of Ecology and Systematics*, v.32: 127-157.
- PIMBERT, Michel P.; PRETTY, Jules. 2000. "Parques, comunidades e profissionais: incluindo a "participação" no manejo de áreas protegidas". In: *Etnoconservação: novos rumos para conservação da natureza*, São Paulo: Hucitec..
- PIMENTEL, Douglas de S.; MAGRO, Teresa Cristina. 2007. "A imagem arranhada dos parques: uma discussão epistemológica". *Áreas protegidas e inclusão social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1: 19-21.
- POIANI, Karen; BAUMGARTNER, Jeffrey; BUTTRICK, Steven; GREEN, Shelley; HOPKINS, Eduard, IVEY, George; SEATON, Katherine; SUTTER, Robert. 1998. "A scale-independent, site conservation planning framework in the Nature Conservancy". *Landscape and Urban Planning*, v. 43: 143-156.
- PRESSEY, Robert, L. 1994. "Ad hoc reservations: Forward or backward steps in developing representative reserve systems?" *Conservation Biology*, v. 8, n. 3: 662-668.
- REDFORD, KENT, H.; SANDERSON STEVEN, E. 2000. "Extracting humans from nature". *Conservation Biology*, v. 14, n. 5: 1362-1364.
- RYAN, Robert, L. 2005. "Exploring the effects of environmental experience on attachment to urban natural areas". *Environment and behavior*, v. 37, n. 1: 3-42.
- RYLANDS, Anthony, B.; BRANDON, Katrina. 2005. "Brazilian Protected Areas". *Conservation Biology*, v. 19, n. 3: 612-618.
- SCHWARTZMAN, Stephan; NEPSTAD, Daniel.; MOREIRA, Adriana. 2000. "Arguing tropical forest conservation: People versus parks". *Conservation Biology*, v. 14, n. 5: 1370-1374.
- SHAFER, Craig, L. 1999. "National park and reserve planning to protect biological diversity: some basic elements". *Landscape and Urban Planning*, n. 44: 123-153.
- SHANTZ, Jeffrey 2003. "Scarcity and the emergence of fundamentalist ecology". *Critique of Anthropology*, v. 23, n. 2: 144-154.
- SMITH, Mick. 2001. "The face of nature: environmental ethics and the boundaries of contemporary social theory". *Current Sociology*, v. 49, n. 1: 49-65.
- STREY, Alex. 2003. "Alternativas de expansão e desenvolvimento econômico em zonas de amortecimento de Unidades de Conservação". In: Bager A. (Ed.). *Áreas protegidas: conservação no âmbito do cone sul*. Pelotas: edição do editor.
- TAKAHASHI, L.Y. 1998. Caracterização dos visitantes, suas preferências e percepções e avaliação dos impactos da visitação pública em duas Unidades de Conservação do Estado do Paraná. 129p. Dissertação (Mestrado) - Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.
- TALORA, D.C.; MAGRO, T.C.; SCHILLING, A.C. 2006. Trampling impacts on coastal sand dune vegetation in Southeastern Brazil. In: SIEGRRIST, D.; CLIVAZ, C.; HUNZIKER, M.; ITEN, S. (Ed.). *Exploring the nature of management*. Rapperswil, p. 117 – 122.
- TERBORGH, John. 2000. "The fate of tropical forests: a matter of stewardship". *Conservation Biology*, v. 14, n. 5: 1358-1361.
- _____. 2007. "Why tropical parks are failing and what can be done about it". In: *Unidades de Conservação: atualidades e tendências 2007*. Maria de Lourdes Nunes, Leide Yassuko Takahashi e Verônica Theulen. (Org.). Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza,
- TERBORGH, John; PERES, Carlos, A. 2002. "O problema das pessoas nos parques". In: Terborgh, J.; van Schaik, C.; Davenport, L.; Rao, M. (Org.). *Tornando os Parques Eficientes:*

- estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.
- TERBORGH, J.; VAN SCHAİK, C. 2002. "Por que o mundo necessita de parques?" In: Terborgh, J.; van Schaik, C.; Davenport, L.; Rao M. (Org.). Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza. cap. 1.
- URBAN, Teresa. 1998. Saudade do Matão: lembrando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur, 374 p.
- VALLADARES, Alekcey, C. 2007. "De Caracas a Durban: el nuevo rumbo de la conservación". In: Unidades de Conservação: atualidades e tendências. 2007 Nunes, M.L.; Takahashi, L.Y. e Theulen, V. (Orgs.). Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza.
- VALLEJO, Luis Renato. 2005. "Aspectos das políticas de governo e a questão da gestão territorial nas unidades de conservação de Estado do Rio de Janeiro". GEOgraphia, n. 13: 71-85.
- VELHO, Otávio. 2001. "De Bateson a Ingold: passos na constituição de um paradigma ecológico". Mana, v. 7, n. 2: 133-140.
- WATSON, Alan, E.; LANDRES, Peter. 1999. "Changing wilderness values". In: Cordell, H. K. (Org.). Outdoor recreation in American life: a national assessment of demand and supply trends. (p.384-388).Champaign, IL: Sagamore.
- WEST, Paige; IGOE, James; BROCKINGTON, Dan. 2006. "Parks and people: the social impact of protected areas". Annual Review of anthropology, v.35: 251-277.
- YOUNG, Carlos Eduardo, F. 2005. "Financial mechanisms for conservation in Brazil". Conservation Biology, v. 19, n. 3: 756-761.

ABSTRACT

The creation of parks, whether national or state, is shown as a major government strategy for the protection of natural resources. However, when the focus is directed towards the primary objectives of conservation of protected areas, environmental policy becomes pragmatic. It tends to threaten the social integration of these areas, due to the distorted image presented to society. Seen from this angle, seven axes of discussion are defined with analysis of authors who criticize the model and refer to the importance of association of the image of the parks to a design based on social and political context for management. The technical-scientific ecological and social sciences may have created difficulties in

the relationship between the management of parks and the general public. This occurs due to the fragmentation of space and changes in its use, besides the fact that the objectives of these areas are poorly understood by common sense. The characteristics of the concept make it difficult to gain social significance of the parks, because negative images keep prevailing since the creation of the first Brazilian Park. That's why, we recommend analysis of available information in order to increase understanding and perception of the concept of parks and their management. This procedure aims to clarify the purposes of conservation and can produce better integration of these activities for society.

KEYWORDS

Paper parks, Protected areas, Conservation, Protected Areas Management

SUBMETIDO EM

Agosto de 2010

APROVADO EM

Maior de 2012

Douglas de Souza Pimentel

Professor Doutor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e professor adjunto da Universidade Federal Fluminense. Graduado em Licenciatura (1992) e Biologia Marinha (1994) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e mestrado em Ecologia pelo PPGE da mesma Universidade (1996). Tem doutorado na área de Conservação de Ecossistemas, Universidade de São Paulo. Tem experiência em Educação Ambiental, Gestão, Manejo e Uso Público de Unidades de Conservação, atuando principalmente na identificação de indicadores da inserção social de parques.

Teresa Cristina Magro

Professor doutor da Universidade de São Paulo, graduação em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Mato Grosso (1983), mestrado em Ciência Florestal pela Universidade Federal de Viçosa (1987) e doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo (1999). Tem experiência na área de Recursos Florestais e Engenharia Florestal, atuando principalmente nos seguintes temas: uso público, impacto do uso público, áreas silvestres, ecoturismo e unidades de conservação.

Demóstenes Ferreira da Silva

Professor Doutor da Universidade de São Paulo. Publicou 33 artigos em periódicos especializados, participou de capítulos em 3 livros e organizou 1. Possui 79 trabalhos em anais de eventos, 2 produtos tecnológicos, 2 processos ou técnicas e outros 90 itens de produção técnica. Participou de 26 eventos no Brasil. Orientou 5 trabalhos de iniciação científica, 3 trabalhos de conclusão de curso, 5 mestrados e 1 doutorado nas áreas de Recursos Florestais e Engenharia Florestal, Planejamento Urbano e Regional e Arquitetura e Urbanismo. Atua na área de Recursos Florestais e Engenharia Florestal, com ênfase em Silvicultura Urbana.

DESLOCAMENTOS COTIDIANOS E EXPANSÃO URBANA EM BELO HORIZONTE

Arnaldo Mont'Alvão

RESUMO

Este texto analisa como os deslocamentos que as pessoas realizam cotidianamente no espaço urbano se interconectam aos processos de expansão urbana na metrópole. Entendendo a metrópole como dimensão que media processos globais e locais, postula-se que o conjunto de deslocamentos é um indicador importante da conexão do tempo cotidiano – no qual indivíduos circulam pela metrópole – com a *long durée* dos processos estruturais metropolitanos – os quais distribuem os indivíduos no espaço social e orientam sua circu-

lação cotidiana. Tomando como referência o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, por meio de dados das Pesquisas Origem e Destino, os resultados indicam que: a intensificação dos deslocamentos cotidianos ao longo das últimas décadas segue a lógica da densidade populacional, indo e vindo em direção às principais aglomerações; a circulação pela cidade é mediada por desigualdades sociais; os deslocamentos são também indicadores do processo de integração entre municípios de uma área metropolitana.

PALAVRAS-CHAVE

Deslocamentos, Cotidiano, Expansão urbana.

INTRODUÇÃO

A intensificação do movimento cotidiano da população no espaço urbano nas últimas décadas é um fato social que transforma metrópoles ao redor do mundo (Urry 2007). O movimento cotidiano da população de uma cidade é uma dimensão importante para se compreender a dinâmica da vida nas cidades e, de modo mais amplo, a organização social como um todo (Bauman 2001). Mudanças no ritmo deste movimento são indicadoras de mudanças no ritmo de mudança social, pois a maior intensidade de deslocamentos nos dias de hoje nas grandes cidades é um indicativo importante de que a sociedade contemporânea experimenta mudanças de organização temporal, econômica e espacial que reorientam as trajetórias diárias dos indivíduos nas metrópoles. Tal movimento é formado pelos deslocamentos cotidianos, os quais se referem à circulação da população pelo espaço urbano, possibilitando que esta realize uma variedade de atividades (trabalho, escola, compras, lazer, etc.) em lugares distintos da cidade. Deslocar-se é, assim, a atividade que possibilita a ligação entre todas as outras atividades cotidianas, bem como entre os espaços e as pessoas. Por esse caráter de conexão, os deslocamentos urbanos têm sido primariamente interpretados como uma atividade derivada, dependente do objetivo de outras atividades (Grünfeld 2006). No entanto, podem ser vistos sob um ponto de vista diferente, isto é, como uma atividade importante para compreender a dinâmica do cotidiano e, conseqüentemente, da organização social (Lyons e Urry 2005), possibilitando movimentos, conexões e encontros pela cidade.

Os deslocamentos mostram-se, então, peça importante do dia a dia da população e da configuração da cidade. Machado (1961) e Sennett (1994) discutem como a circulação – comparando-a ao sangue no corpo humano –, desde a formação das primeiras cidades, é o fator que confere vitalidade à urbanidade. Jane Jacobs (2000), por sua vez, postulou que esse movimento cotidiano, que se realiza nas ruas e calçadas em forma de um verdadeiro balé, é o ponto vital da vida das cidades. O espaço construído para permitir a circulação urbana (ruas, avenidas, viadutos, linhas de metrô, etc.) é o que interliga todos os espaços da cidade (Dear e Scott 1981, Vasconcellos 2001), sendo assim importante que entendamos as conexões entre a expansão urbana e a circulação diária como forma de compreensão das tendências da organização de uma metrópole.

O presente estudo tem como objetivo interligar o movimento cotidiano realizado pelas pessoas no interior da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) ao processo de expansão urbana e integração metropolitana, analisando a organização do espaço social metropolitano a partir dos deslocamentos de população. Espaço social metropolitano é aqui percebido de acordo com a noção de *espaço social* elaborada por Bourdieu (1996), para quem a ideia de diferença e separação está no fundamento da própria noção de *espaço* – conjunto de posições distintas e coexistentes, exteriores umas às outras, definidas umas em relação às outras por sua exterioridade mútua e por relações de proximidade. Procura-se, assim, inscrever as práticas individuais cotidianas de deslocar-se nos processos gerais de urbanidade que configuram o espaço metropolitano, separando indivíduos com base em sua posição na estrutura socioespacial.

Dados sobre deslocamentos na RMBH serão tratados como indicadores de mudança social, desigualdades e mesmo integração entre os diferentes municípios das áreas metropolitanas. Como apontou Castells (2006), a circulação urbana deve ser entendida como uma especificação de uma teoria mais geral da troca entre os componentes do sistema urbano, o que significa que devemos estabelecer o conteúdo circulante para poder explicar o tipo de circulação. Isso quer dizer que uma análise da circulação coloca em questão as relações entre o conjunto dos elementos da estrutura urbana, marcadas por transferências com direção, intensidade e conjuntura distintas. A intensidade dos deslocamentos marca a intensidade das trocas sociais entre as diferentes estruturas e instituições ou municípios.

Propõe-se desenvolver uma perspectiva de integração entre duas dimensões temporais. A primeira é a do cotidiano, no qual se inserem as unidades básicas do estudo, os deslocamentos. A segunda é o tempo histórico da sociedade, que pode ser entendido como a *long durée* (Braudel 1972), uma temporalidade estrutural que escapa às motivações e desejos individuais, abarcando processos históricos de mudança social, cujos atores não são os indivíduos, mas cidades, mercados, grandes redes de relações que trazem consigo mudanças estruturais que transformam drasticamente a vida em sociedade, tais como urbanização, industrialização, informatização, etc. É dentro deste processo estrutural que se insere a formação das grandes metrópoles brasileiras, processo que se arrasta desde o início do século XX, marcado pelas grandes correntes migratórias vindas do campo, pela industrialização e pela redistribuição da população no espaço metropolitano.

De um lado, é na vida cotidiana que as práticas se realizam, que a vida individual acontece. Como nos mostra Archer (1995), o cotidiano pode ser compreendido como a dimensão temporal, na qual a história se torna prática, parte da vida das pessoas. É também no cotidiano, segundo Heller (1992), que o ser humano se realiza

enquanto indivíduo e produz história. Como cotidiano, refere-se à repetição do ciclo de vida diário, já que processos de mudança social podem ser percebidos através da observação dessa repetição.

De outro, essas práticas e trajetórias se inserem em processos mais amplos que orientam os caminhos a se percorrer no espaço urbano. Estes processos com propriedades estruturais projetam-se não somente no ambiente construído, como também são interiorizados pelo indivíduo em suas práticas cotidianas como uma espécie de *habitus* (Bourdieu 1999) – um sistema de propensões que nos predispõe a agir de determinada maneira, de acordo com a nossa posição no espaço, sendo por isso um princípio gerador e estruturador das práticas e das representações. Nesse sentido, o conjunto dos deslocamentos da população no cotidiano não é um processo aleatório, não depende das motivações de cada indivíduo, mas está diretamente relacionado às estruturas sociais e suas capacidades de orientar os fluxos dos indivíduos na vida cotidiana, através da incorporação de disposições específicas ao grupo social em que cada indivíduo se insere. Os processos estruturais direcionam os indivíduos, em suas trajetórias cotidianas, para os espaços da cidade aos quais seus grupos sociais mais se adequam. São estes fluxos, compostos por indivíduos que interpretam a vida urbana a partir da sua posição no espaço social, que, em conjunto, reorientam gradativamente a configuração do espaço metropolitano. Como apontou Mumford (2004), os indivíduos vivem a experiência urbana não de forma isolada na sua individualidade, mas como membros de grupos que interpretam e incorporam tal experiência.

Busca-se, assim, realizar um exercício intelectual de conciliação de imaginações: da sociológica, que habilita o indivíduo a entender o cenário histórico e social em que está inserido (Mills 1959), à geográfica, que permite a ele reconhecer o papel do espaço na sua vida cotidiana e na organização da cidade e da sociedade (Harvey 1980). Tal exercício representa a busca de uma análise integrada de processos sociais (temporais) e espaciais que engendram a vida social no espaço urbano. Ou, como afirma Harvey, “processos sociais são espaciais” (1980: 3), e vice-versa.

O texto está organizado da seguinte maneira. Primeiro uma breve discussão sobre a cidade e o papel dos deslocamentos na sua estruturação. Em seguida, será discutida a formação do espaço metropolitano da RMBH. Logo após, procura-se analisar a hipótese da intensificação dos deslocamentos cotidianos da população, a influência de fatores socioeconômicos na alocação da população nas diferentes áreas da cidade e a relação entre deslocamentos e expansão metropolitana mediada por estes fatores.

A cidade representa, de acordo com Lefèbvre (1969), a mediação de relações entre processos globais (econômicos, sociais, políticos, culturais) e ritmos locais que modelam o espaço urbano. Segundo Teixeira (1986), isso significa que a cidade é a mediação entre processos gerais e o cotidiano das populações. A cidade contemporânea é o espaço onde as transformações da vida cotidiana se deram pelo conflito entre movimentos de dentro e de fora e pela conseqüente apropriação do tempo e espaço por grupos distintos. A cidade não é só o espaço de reprodução da força de trabalho, como propõe Castells (2006), constituindo-se, outrossim, como “o local e o meio, o teatro e a arena dessas interações complexas” (Lefèbvre 1969: 52) entre cotidiano e história, indivíduos e estruturas, processos locais e globais.

A cidade contemporânea traduz também os anseios de mobilidade (social e espacial) de indivíduos e grupos pelo espaço (Berman 2007). Ela se estrutura em função das necessidades e desejos que se impõem aos indivíduos, e os deslocamentos são os meios pelos quais eles se realizam. Segundo Vasconcellos (2001), é esta circulação que liga fisicamente todas as atividades no espaço. A estrutura construída para permitir a circulação é o que realiza a ligação dos diferentes espaços da cidade, fazendo a mediação entre as estruturas de produção (indústria, comércio, serviços) e a vida social em geral, permitindo que as pessoas atinjam os destinos e realizem as atividades desejadas (Dear e Scott 1981).

A combinação da estrutura com os meios de circulação e com o ambiente construído ao redor forma o *ambiente de circulação*. O ambiente de circulação é um dos principais meios de orientação da expansão urbana metropolitana. Pontes (2005) aponta que em cidades como Paris, Londres, Nova York e Buenos Aires, onde houve planejamento urbano integrado ao do sistema de transportes, a expansão urbana se deu de forma centrífuga – do centro para as periferias –, “disciplinando o uso do solo e aliviando aqueles espaços das fortes pressões demográficas” (Pontes 2005: 57). As metrópoles brasileiras, em contrapartida, apresentam um padrão de expansão descontínuo, muitas vezes em sentido centrípeto – de fora pra dentro. Esse é notoriamente o caso de Belo Horizonte, onde a expansão da cidade se deu mais intensamente a partir das periferias e deixou pra trás o planejamento inicial de controle do crescimento da capital a partir do centro (Faria 1985, Monte-Mór et al 1994).

Entender a forma como se deu o processo de expansão é importante para se entender também os padrões de deslocamentos no meio urbano. Vários trabalhos (Timmermans et al 2002; Grünfeld 2006; Mont’Alvão 2009) têm demonstrado que os padrões de deslocamentos são o resultado de uma complexa relação entre estrutura sociodemográfica, rede de transportes, contexto institucional, hierarquia de

espaços, desejos e necessidades das pessoas. Lago (2007) também argumenta que a intensidade diária de deslocamentos é produto da articulação de várias dimensões, entre elas as condições do transporte coletivo – tarifas, itinerários e periodicidade –, a hierarquia dos espaços na metrópole e a dinâmica do capital imobiliário. Quando o espaço imediato e o sistema de transportes não fornecem a ligação necessária às oportunidades de trabalho, estudo e serviços em geral, os indivíduos passam a percorrer distâncias maiores.

Em consequência dessa articulação, os deslocamentos e as dimensões que os permeiam – a distância entre a casa, o trabalho e outros espaços, e o tempo necessário para percorrê-la –, tornam-se indicadores importantes das desigualdades socioespaciais que entremeiam o processo de expansão urbana. Tomando-se os deslocamentos como indicadores analíticos, espera-se aqui corresponder à ideia de que, na cidade contemporânea, o *transitar* é cada vez mais tão importante quanto o *habitar* (Lefèbvre 1969) e quanto esfera da produção (Santos 2006).

BELO HORIZONTE: METROPOLIZAÇÃO, DESIGUALDADES E DESLOCAMENTOS

Segundo Secchi (2006), distanciar e separar foram as bases do paradigma sobre o qual se construiu a cidade moderna. Esta se estruturou a partir da distribuição de valores posicionais. No centro, as atividades direcionais e comerciais de maior valor, as grandes instituições e a residência das classes mais abastadas. Gradualmente, em direção à periferia, atividades e serviços de menor valor e classes sociais menos favorecidas. Na extrema periferia, fábricas, quartéis, manicômios e bairros populares. E, assim, a pirâmide dos valores posicionais espelharia a pirâmide social na cidade modernista.

Para Le Ven (1977) e Faria (1985), Belo Horizonte foi construída sob tais noções de separação e segregação. Esse princípio daria o tom da estrutura do espaço social na capital ao longo do século, resguardando o centro planejado aos estratos mais ricos, e as periferias e áreas mais precárias aos operários e levas maciças de migrantes que povoaram essas áreas. Nesse sentido é que Teixeira (1986) propõe vermos o espaço em Belo Horizonte como estruturado em classes que se traduz num espaço de moradia, como “assentamentos humanos estruturalmente diferenciados realizando uma cidade de classes” (Teixeira 1986: XV).

Planejada no final do Século XIX para ser sede do governo e centralizar atividades políticas e administrativas, para ter amplos e generosos espaços e abrigar atividades culturais de ensino e pesquisa, Belo Horizonte também foi planejada para ser centro de atividades terciárias, comércio, atividades bancárias e financeiras. En-

fim, para abrigar as atividades nucleares do desenvolvimento econômico contemporâneo num traçado espacial pré-determinado (Lemos 1994). No entanto, a ocupação e mobilidade de pessoas são mais intensas nos subúrbios além dos limites planejados – abarrotados de trabalhadores e levas de imigrantes que não paravam de chegar às cidades – que no centro, culminando num processo de crescimento em que, ao contrário do que fora planejado, a cidade cresce de fora pra dentro (Monte-Mór 1994).

Este sentido do movimento de expansão urbana não era exclusivo de Belo Horizonte, repetindo-se em inúmeras cidades planejadas no Brasil. Segundo Monte-Mór (1994), essa inversão é muito importante para se compreender a cidade contemporânea, pois, assim como em Brasília, marginalidade e exclusão popular dos benefícios do espaço planejado estão na raiz da formação das cidades-satélites e de outros espaços periféricos em detrimento do centro urbano planejado. O mercado imobiliário e as levas de migrantes que ocupavam as periferias subverteram o espaço idealizado e, assim, foi a população trabalhadora – quem de fato determinou a produção da metrópole para além de seus limites previstos (Monte-Mór 1994) – excluída do espaço central da cidade. Esse processo indica, para Le Ven (1977), que a cidade não é o resultado apenas da ação dos organismos oficiais, de planos pré-estabelecidos e de cálculos urbanísticos, mas, outrossim, de todos os grupos sociais, que se organizam em função de interesses específicos, não necessariamente convergentes.

A partir dos anos 40, as metrópoles brasileiras experimentaram transformações profundas, principalmente no que diz respeito à dinamização urbana e econômica, acentuando-se o êxodo rural para as principais capitais do país (Faria 1991). Como mostrou Durhan (1973), o Brasil urbano nasce da *tradição migratória* que consolidou fluxos populacionais gigantescos com origem em áreas rurais e destino preferencial para o meio urbano, principalmente no Sudeste. Em menos de meio século, indica-nos Brito (2006), mais de 40 milhões de brasileiros migraram das áreas rurais para as grandes cidades e assim ajudaram a formar um dos maiores fluxos migratórios da história humana recente, fazendo com que, no Brasil do século XX, o processo de urbanização coincidissem com o de metropolização. A partir de então se intensificou o processo de configuração metropolitana, “impulsionando as grandes cidades brasileiras para além de seus limites administrativos, abrindo fronteiras em torno dos eixos viários e adensando os centros urbanos através da verticalização” (Fundação João Pinheiro 1996: 153).

As cidades agregaram as periferias sem, no entanto, fornecer infraestrutura, bens e serviços de consumo coletivo. A localização das favelas e periferias precárias nas grandes cidades tendeu, em geral, a acompanhar o rastro da industrialização,

“amontoando-se em áreas próximas ao mercado de mão-de-obra não-qualificada” (Kowarick 1979: 38). Belo Horizonte não foi diferente. Segundo Costa (1994), tornou-se evidente na RMBH a formação de uma *periferia industrial* em virtude da necessidade de força de trabalho disponível e próxima à área industrial. Essa situação originou ocupações imediatas com moradias precárias, produzindo verdadeiros *vazios urbanos* (Costa 1994: 57) que intermediavam o movimento entre a cidade central e os espaços que se formavam.

Esse processo produziu um tecido urbano desordenado, com um sistema viário pouco integrado e uma distribuição pouco funcional que tornava complicada a tarefa de se deslocar pela capital. O espaço descontínuo entre o centro urbano e zonas periféricas extensas e rarefeitas, com baixa densidade populacional, tornou, sob a ótica da lucratividade, antieconômicas as proposições para a implantação de equipamentos urbanos, como o próprio transporte coletivo (Fundação João Pinheiro 1996), dificultando ainda mais a movimentação da população residente nessas áreas.

O processo de integração física entre a capital e os municípios em seu redor era inevitável. A oficialização da criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte nos anos 80 fez reconhecer a intensidade da relação de dependência social entre periferias e o centro urbano. No entanto, a inexistência de gestão conjunta e a superposição de funções entre as esferas de governo vêm sendo tomadas como causas relevantes para compreensão da fragilidade do planejamento metropolitano integrado, cuja debilidade tende a prejudicar, principalmente, municípios com infraestrutura e população mais carentes.

Ainda no final daquela década, enquanto aumentavam os níveis de atendimento de serviços voltados para os setores de produção industrial, tais como energia elétrica, infraestrutura de transportes e serviços de telefonia, permaneciam precários os níveis de atendimento de serviços voltados à reprodução da população das periferias (Monte-Mór 1994). Crise econômica generalizada induziu uma redução na produção de loteamentos, sem, no entanto, produzir melhoramentos nas periferias já consolidadas (Costa 1994). Outro aspecto dessa questão é a consolidação, nos anos 90, de um movimento de refluxo, adensamento, “rebatimento da cidade sobre si mesma” (Costa 1994: 67). O modelo espacial que emerge a partir de então é o da reconstrução da cidade sobre si mesma, uma cidade ainda comprida, porém mais adensada. Esse movimento de adensamento está ligado ao processo de verticalização da cidade, onde o comércio adensou-se nos *shopping centers*, a população adensou-se nas moradias, seja nos cortiços e vilas das periferias, seja nos prédios e condomínios da classe média.

A metropolização acontece, assim, em virtude do que Lefèbvre (1999) chama de processo de *implosão-explosão* das cidades, que significa a abertura da cidade

sobre si mesma, mediante uma transformação de suas estruturas, implodindo-se o centro, verticalizando-o e explodindo-se a mancha urbana para além de suas fronteiras. Esse processo marcou a expansão das regiões metropolitanas em todo o mundo, as quais se projetaram sobre o espaço circundante, com a extensão do tecido urbano – forma e processo socioespacial que carrega consigo as condições de produção antes restritas às cidades – ao espaço regional imediato (Monte-Mór 2005).

Agentes desse processo, capital imobiliário e poder público – por meio da redistribuição espacial das atividades econômicas – orientaram uma realocação espacial da população, estimulando a migração entre a capital dos aglomerados urbanos e os municípios vizinhos (Brito e Souza 2005). Mudanças econômicas e consequentes migrações para municípios mais afastados tiveram como resultado um grande movimento pendular diário da população entre residentes de municípios vizinhos e o centro metropolitano, para onde aqueles precisam ir se quiserem trabalhar ou estudar. Essa mobilidade pendular pode ser vista então como uma função da migração intrametropolitana, determinada pela expansão dos vetores urbanos e metropolitanos. Esse movimento significou uma diminuição do ritmo de crescimento das cidades-pólo em virtude de migração intrametropolitana, através da qual as cidades economicamente menos dinâmicas receberam considerável contingente populacional nos últimos trinta anos.

Uma das consequências dessas mudanças na espacialização metropolitana e na realocação das atividades econômicas, segundo Lago (2007), analisando o caso do Rio de Janeiro, é que o crescimento do mercado informal, aliado à dinamização econômica na periferia metropolitana, seriam também responsáveis por mudanças nos padrões de deslocamentos entre municípios da metrópole, fazendo com que movimentos pendulares que antes eram feitos por muitos trabalhadores para os centros metropolitanos sejam substituídos por movimentos intramunicipais. Somando-se a trabalhadores mais precarizados (ambulantes e biscateiros) e desempregados que circulariam nestes municípios, é possível perceber, segundo Lago, a existência de uma dinamização econômica das periferias a partir da análise do crescimento do número de profissionais de nível superior e pequenos empregadores que foram absorvidos pelo mercado local nessas áreas. Lago mostra, assim, a complexificação da estrutura do espaço social periférico a partir da heterogeneidade da estrutura socioespacial na metrópole brasileira.

A migração de classes médias e altas para cidades periféricas em áreas metropolitanas é um processo mais recente, e envolve a sua instalação em condomínios fechados (*gated communities*) que praticamente as isolam do restante da cidade ao oferecer as comodidades da cidade (Caldeira 1997) aliadas às amenidades da natureza (Matos 2005), sem envolver os conflitos e insegurança da vida no centro urbano.

Esses condomínios, frutos de investimento maciço do mercado imobiliário em novas frentes de expansão, têm se espalhado por vários municípios das áreas metropolitanas brasileiras, alongando o tecido urbano para além da tradicional migração dos mais pobres para as periferias e formando verdadeiros *enclaves fortificados* (Caldeira 1997) e segregados do restante das cidades em que se instalam. Respondem em boa parte por mudanças na composição ocupacional dos habitantes de algumas cidades periféricas das metrópoles brasileiras.

Analisando as mudanças na composição do espaço metropolitano em Belo Horizonte, Mendonça (2003) observa que, no conjunto, a RMBH se tornou mais complexa e diferenciada, o que significa maior mistura de segmentos médios e operários e destes com segmentos populares. Ocorreu também a elitização de alguns espaços pela maior participação de categorias médias. No geral, os dois grandes movimentos são: os segmentos populares que foram – e continuam sendo – deslocados para as áreas periféricas mais distantes, e as classes médias que espraíram-se pelos espaços centrais e pericentrais de Belo Horizonte.

Teixeira e Souza (2003) apontam essa mesma tendência para Belo Horizonte; enquanto Ribeiro e Lago (2000) a assumem para o Rio de Janeiro, Marques et al (2008) para São Paulo e Rio de Janeiro e Carvalho et al (2004) para Salvador. Esses autores mostram, para as diferentes metrópoles brasileiras, uma distribuição concêntrica e segregada, mas com o aparecimento de áreas heterogêneas pela maior mistura de categorias sócio-ocupacionais. Esse processo, lembram Marques et al (2008), não é exclusivo de metrópoles brasileiras, também sendo percebido em Paris (Preteceille 2006), Madri (Leal Maldonado 2007) e Atenas (Maloutas 2007) um modelo amplo que chama a atenção para o processo de segregação metropolitana sem perder de vista o desenrolar simultâneo de outros processos socioespaciais. Como apontam Teixeira e Souza (2003), as unidades espaciais não são *uniclassistas*, mas a distribuição dos grupos sociais está longe de ser aleatória, o que implica a definição de padrões sociais de moradia que se concretizam no espaço urbano em forma de segregação ou vizinhança. A análise sistemática da configuração do espaço social contemporâneo não é possível quando se olha apenas os extremos (Preteceille e Ribeiro 1999), que necessariamente nos levam à visualização da segregação, sendo necessário que sejam reconhecidas também situações de coexistência de categorias sociais diferentes que se misturam no espaço urbano.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte, formada através deste processo, caracterizou-se pela expansão paulatina em várias direções, transformando a cidade planejada num grande aglomerado metropolitano. Teixeira e Souza (2003) propõem enxergarmos o espaço social metropolitano resultante desses processos a partir das macro-unidades metropolitanas que representam os processos gerais e estruturan-

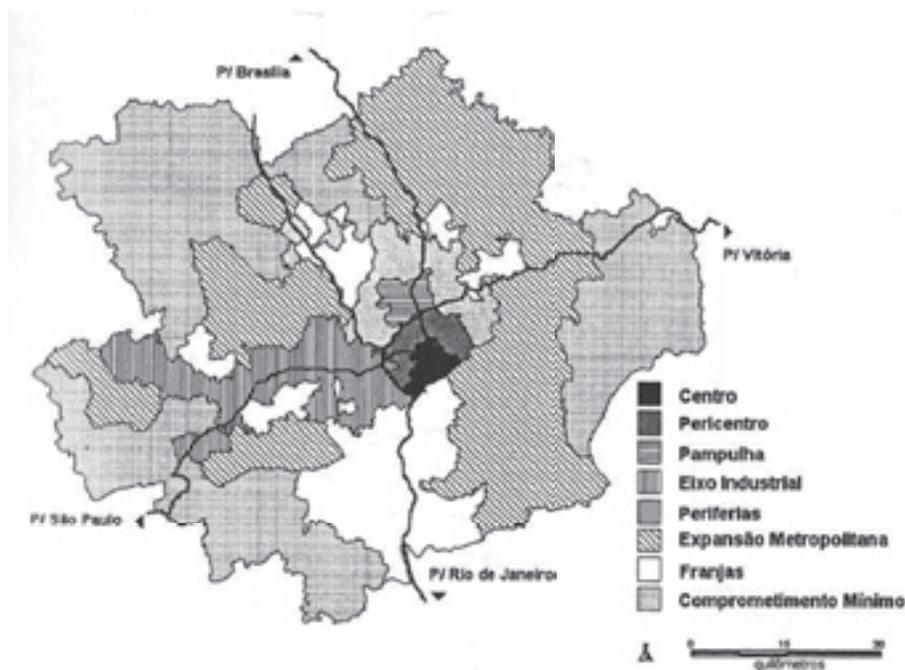
tes do espaço metropolitano, sem que se perca de vista a identificação das diferenças internas, tanto em relação ao processo de formação quanto à posição na estrutura urbana. As macrounidades são:

- *Núcleo Central*: corresponde à área planejada do projeto original da capital. Atualmente concentra serviços e benefícios urbanos na região metropolitana, onde estão abrigados os estratos sociais mais favorecidos. As favelas aí instaladas são contradições do processo de formação desse espaço e se formaram em virtude da necessidade de moradia próxima ao local de trabalho;
- *Área Pericentral*: anel que circula o núcleo central, marcado pela história da imigração para a capital ainda em construção. Espaço progressivamente apropriado pelas classes médias, é onde se concentra a maior densidade populacional da RMBH, além de abrigar uma importante fração dos serviços e comércio;
- *Pampulha*: região que materializa o desejo de modernização da capital, através da projeção, em direção ao Norte, de funções do Núcleo Central. Abriga parte da elite da capital e, em consequência, equipamentos urbanos importantes como o aeroporto, a Cidade Universitária, o Jardim Zoológico e os estádios esportivos. Recentemente tem havido periferização do seu entorno;
- *Periferias*: em geral são as áreas que “desconhecem os limites municipais” (Teixeira e Souza 2003: 24) e se direcionam ao centro metropolitano quando precisam acessar algum serviço. Nessas áreas de precária infraestrutura urbana, encontram-se as parcelas mais carentes da população. Sua ocupação é rarefeita e descontínua;
- *Eixo Industrial*: espaço da modernização econômica da capital, que ocupa longa faixa no eixo oeste de expansão metropolitana, polarizada pela Cidade Industrial, em Contagem e Betim. Habitado por operários qualificados e imigrantes em busca de trabalho no setor industrial;
- *Franjas*: com “vocação indecisa”, representam mais “espaços de possibilidades” (Teixeira e Souza 2003: 25) do que realmente de ocupação. Espaços de aparência rural que cedem aos avanços da expansão metropolitana. Ali residem tanto populações de baixa renda quanto de classe média, além de sítios de recreio e atividades agrícolas;
- *Áreas de Expansão Metropolitana*: sedes municipais com altas taxas de crescimento demográfico, mas ainda baixa densidade. Essas áreas, dependentes do Núcleo Central, têm servido aos propósitos da metropolização, marcados pelo conflito entre a iniciativa municipal e a projeção política metropolitana, principalmente no que toca à implementação do sistema viário e loteamentos para estratos socioeconômicos menos favorecidos;

- *Áreas de Comprometimento Mínimo*: são os municípios mais distantes do Núcleo Central, guardando relativa autonomia na gestão local e baixo comprometimento em relação à metrópole como um todo – o que se verifica pela baixa intensidade dos deslocamentos pendulares em direção a outros municípios da RMBH.

O conjunto formado pelo Núcleo Central, Área Pericentral, Pampulha, Periferias e Eixo Industrial representa o grande Aglomerado Metropolitano. As outras macro-unidades representam os espaços mais descontínuos da RMBH. O conjunto de todas as macrounidades pode ser visualizado na figura a seguir.

Figura 1 - Macrounidades do espaço metropolitano de Belo Horizonte em 1991



Fonte: Reproduzido de Teixeira e Souza (2003)

As macrounidades serão aqui utilizadas para análise da relação entre movimento diário e expansão urbana.

Os dados utilizados neste trabalho são oriundos das pesquisas Origem e Destino, realizadas pela Fundação João Pinheiro. Essa modalidade de pesquisa, de frequência decenal – entre 1972 e 2002 –, tem como objetivo levantar o volume e as características dos deslocamentos realizados pela população da RMBH em suas atividades diárias, buscando estabelecer relações quantitativas entre as viagens realizadas e variáveis como características socioeconômicas e aspectos físicos e urbanos da ocupação, visando à estimativa de demandas futuras de transporte (Fundação João Pinheiro 2002). Ela permite, assim, o registro dos deslocamentos diários e sua evolução nas últimas décadas.

Os pesquisadores visitaram os domicílios selecionados segundo critérios amostrais para áreas homogêneas – áreas que agrupam de três a quatro setores censitários –, utilizando-se como instrumento de coleta um questionário que procura levantar as características socioeconômicas da família residente, bem como os deslocamentos realizados num dia típico imediatamente anterior à data da pesquisa. Além disso, utilizou-se a estratégia denominada *linha de contorno*, realizada nos principais pontos de entrada e saída da RMBH, tendo como objetivo geral obter a demanda global de tráfego de todas as vias regionais da RMBH, buscando fornecer subsídios para analisar os padrões e características de deslocamentos desta região.

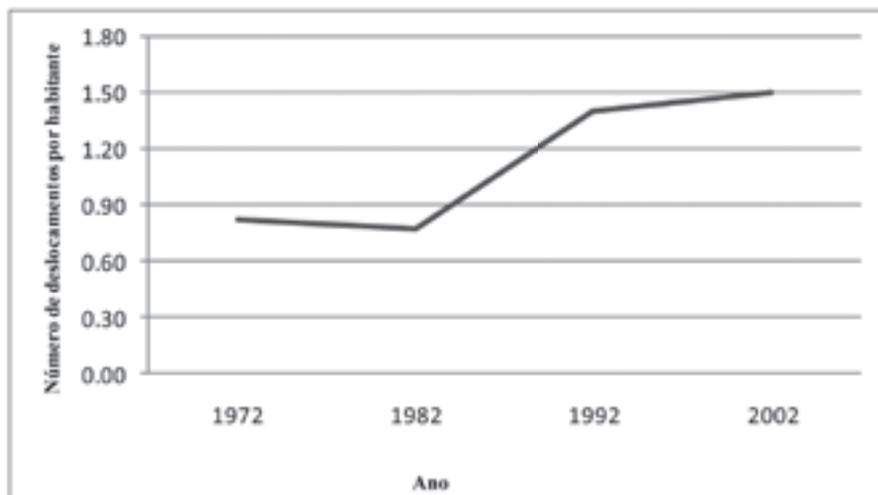
O método de análise baseia-se no uso de dados agregados obtido através do banco de dados Série Histórica da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Moreira 1992) para os anos 1972, 1982 e 1992. Dados para o ano de 2002 foram obtidos através do Relatório Consolidado da Pesquisa Origem e Destino 2001-2002, da Fundação João Pinheiro (Fundação João Pinheiro 2002), não tendo sido possível, todavia, conseguir dados por macrounidades para este ano. Isso significa que alguns gráficos refletirão apenas o período entre 1972 e 1992.

RESULTADOS

INTENSIDADE E DIREÇÃO DOS DESLOCAMENTOS NA RMBH

Em Belo Horizonte, como nas grandes cidades do mundo, as últimas décadas foram marcadas por um aumento intenso do número de deslocamentos individuais, como pode ser verificado no gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Número de Deslocamentos por Habitante na RMBH, 1972-2002



Fonte: Elaboração própria a partir da Série Histórica da Região Metropolitana de Belo Horizonte 1972-1992 (Moreira 1992) e Pesquisa Origem e destino (Fundação João Pinheiro 2002)

O gráfico 1 representa a razão entre deslocamentos e população, a fim de obter-se o número médio de deslocamentos por habitante da RMBH em cada ano da pesquisa. Os resultados mostram que, apesar de o número de deslocamentos entre 1972 e 1982 manter-se mais ou menos constante, há uma tendência crescente do número de deslocamentos por habitante, que em 2002 atinge 1,5 deslocamentos por dia em comparação ao índice de 0,8 em 1972 e 1982, mostrando que Belo Horizonte não é exceção ao movimento de intensificação da mobilidade urbana. Num período de 30 anos, houve um aumento de praticamente 100% no número de deslocamentos diários.

O gráfico indica também que, entre as décadas de 1972 e 1982, a média era de menos de um deslocamento por pessoa por dia, o que implica que parte substancial da população não realizava qualquer tipo de deslocamento diariamente. Indica ainda que o período entre 1982 e 1992 foi responsável pela maior parte desse incremento. Fatores que podem explicar tal fenômeno residem no fato de que os anos 80, como aponta Mendonça (2003), foram marcados, por um lado, pela diversificação e ampliação dos serviços pessoais, pela modernização do setor terciário como um todo, pelo surgimento dos *shopping centers*, hipermercados e grandes atacadistas; e, por outro, pelo crescimento do trabalho informal. É também a década, até então, na qual se dá a maior entrada de mulheres no mercado de trabalho. E, além disso, como mostra Brito (2006), foram anos em que se torna evidente o esgotamento do

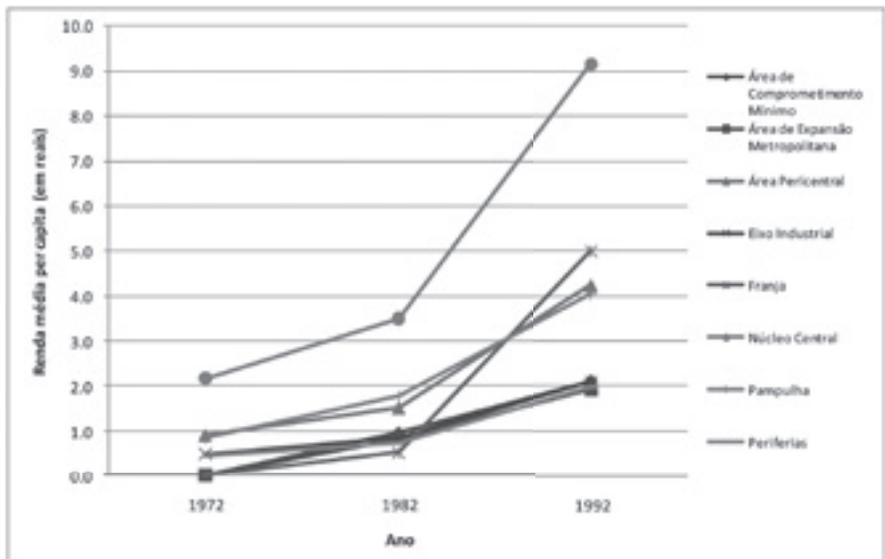
padrão migratório brasileiro, cuja consequência direta é a concentração demográfica nas metrópoles. Após esse período, no qual a metrópole passou a receber menos migrantes e um novo processo de redistribuição da população espalhou as classes diferencialmente dentro do espaço metropolitano, verifica-se que a média de deslocamentos por indivíduo cresce apenas 0,1 deslocamentos entre 1992 e 2002.

A intensificação do número diário de deslocamentos nos últimos anos, aponta Urry (2007), é um fato social que se verifica ao redor do mundo. Os resultados até aqui confirmam que Belo Horizonte faz parte desta tendência, cuja consequência é uma nova espacialidade metropolitana.

EXPANSÃO URBANA E RENDA FAMILIAR

O gráfico 2 mostra a evolução da renda média familiar nas macrounidades da RMBH entre 1972 e 1992, a partir de dados das Pesquisas Origem e Destino.

Gráfico 2 - Evolução da Renda Média Familiar per Capita nas Macrounidades da RMBH, 1972-1992



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Série Histórica da Região Metropolitana de Belo Horizonte 1972-1992 (Moreira 1992)

O gráfico sugere que todas as macrounidades experimentaram um aumento

da renda per capita entre seus habitantes no período, sendo mais acentuado entre 1982 e 1992. Pode-se enxergar, no gráfico, três grandes agregados de macrounidades, no que concerne à renda média de seus habitantes, o que possibilita entender a relação entre diferenças socioeconômicas e expansão metropolitana. Em ordem decrescente, os grupos são:

- Núcleo central;
- Área pericentral, Pampulha e franjas;
- Periferias, eixo industrial, áreas de comprometimento mínimo e áreas de expansão metropolitana.

O núcleo central se destaca por uma renda média muito superior às das demais regiões, comprovando que, dada a formação histórica da capital, é onde se abrigam as classes sociais mais abastadas da região metropolitana.

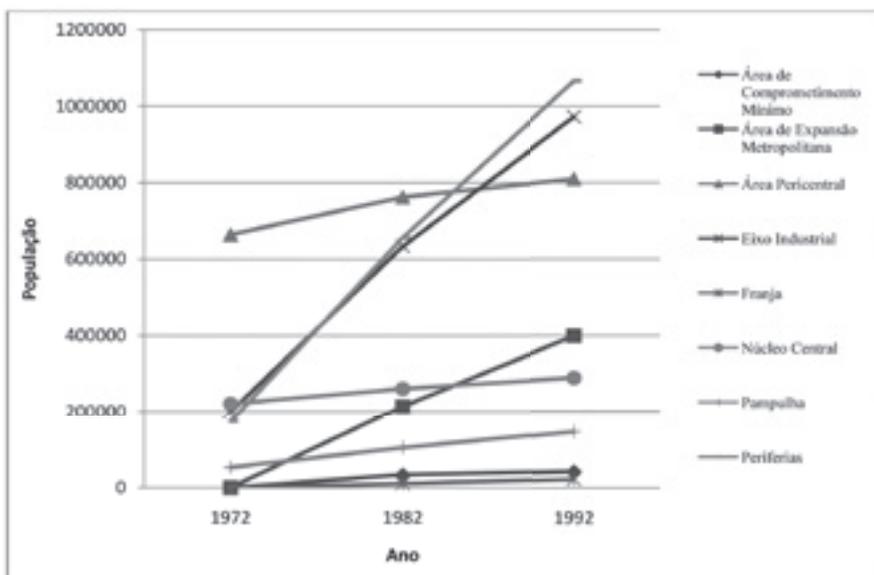
As franjas, por sua vez, estão se tornando espaços cada vez mais ocupados por indivíduos das classes médias, embora ainda sejam áreas mais rarefeitas em relação às outras do mesmo nível socioeconômico. Área pericentral e Pampulha apresentam espaços de alta densidade ocupados por classes médias e altas, embora na Pampulha classes sociais mais baixas tenham ocupado seu entorno.

Periferias, áreas de expansão metropolitana e de comprometimento mínimo apresentam a menor renda entre todas as áreas. Enquanto as periferias apresentam alta densidade populacional, as últimas duas áreas são ainda espaço em transformação, de ocupação mais rarefeita, servindo aos propósitos de expansão gradativa do espaço metropolitano.

Um aspecto importante, relacionado aos achados, diz respeito à relação entre o nível de renda da área o número de deslocamentos de seus habitantes. A pesquisa Origem e Destino (Fundação João Pinheiro 2002) mostra que habitantes dos bairros mais ricos da cidade apresentam um número médio de 2,2 deslocamentos por dia, enquanto habitantes de regiões mais pobres apresentam apenas 0,66. Padrões de deslocamentos estão assim diretamente ligados à dinâmica da desigualdade de condições na localização no espaço urbano e, conseqüentemente, à acessibilidade às redes de transporte. Enquanto estratos mais altos localizam-se nas áreas das cidades mais bem equipadas de serviços sociais (saúde, saneamento, transporte) e estrutura urbana (vias, rede de esgotos, transportes), estratos mais baixos localizam-se em áreas mais precárias – tanto nas periferias mais distantes do centro quanto nas favelas – e dependem quase que exclusivamente de um sistema de transporte coletivo fragmentado e de baixa qualidade.

Analisemos primeiro a evolução populacional nas macrounidades entre 1972 e 1992.

Gráfico 3 - Evolução da população das Macro-Unidades da RMBH, 1972-1992



Fonte: Elaboração própria a partir da Série Histórica da Região Metropolitana de Belo Horizonte 1972-1992 (Moreira 1992).

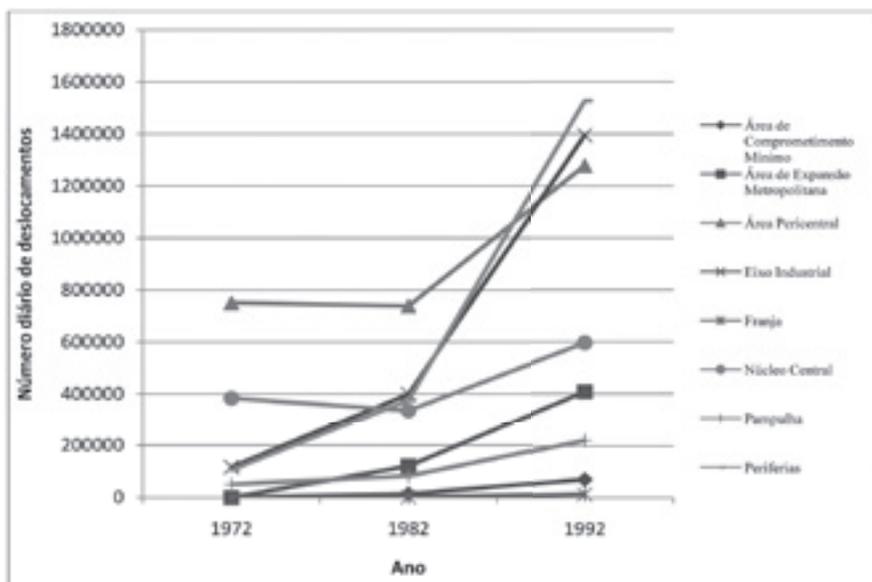
Observa-se no gráfico 3 que entre 1972 e 1992 há uma mudança importante no tamanho populacional de cada macrounidades. Embora em todas as unidades tenhamos aumento populacional, dois padrões podem ser identificados. O primeiro reúne as macrounidades com tendência à estabilidade, ou menor taxa de crescimento de sua população. Esse é o caso das franjas, área com menor população entre todas, áreas de comprometimento mínimo, Pampulha e núcleo central e área pericentral. Estas duas últimas áreas apresentam um aumento de 27% e 22%, respectivamente, entre 1972 e 1992, enquanto as outras duas áreas eram praticamente desabitadas em 1972 e vêm gradativamente incorporando população.

O segundo padrão inclui as áreas de expansão metropolitana, o eixo industrial e as periferias. A primeira também era praticamente desabitada em 1972, e atinge uma população de aproximadamente quarenta mil habitantes em 1992. As duas últimas são as áreas mais populosas da capital e as que apresentam maior taxa de

crescimento no período: o eixo industrial quadruplicou sua população, enquanto as periferias quintuplicaram a sua. Os dados reforçam os estudos que mostraram que as periferias e o eixo industrial são os principais responsáveis pelo processo de metropolização, pois se formaram a partir da busca de indivíduos por moradia acessível e possibilidade ou proximidade do trabalho, respectivamente.

Vejamos agora a evolução dos deslocamentos nas macrounidades durante o mesmo período.

Gráfico 4 - Evolução dos Deslocamentos nas Macrounidades da RMBH, 1972-1992



Fonte: Elaboração própria a partir da Série Histórica da Região Metropolitana de Belo Horizonte 1972-1992 (Moreira 1992).

O gráfico 4 indica que, junto como o tamanho da população, houve aumento do número de deslocamentos em todas as macrounidades entre 1972 e 1992. Apenas o núcleo central e a área pericentral apresentaram pequena diminuição entre 1972 e 1982, mas o primeiro cresce mais de 50% entre 1982 e 1992, enquanto a segunda tem um aumento de 66% no volume de deslocamentos na região. No geral, analisando-se todas as regiões em conjunto, o número de deslocamentos aumentou 300% nesse período de 20 anos.

Assim, exceto pelo núcleo central e área pericentral entre 1972 e 1982, é possível observar uma tendência em todas as macrounidades semelhante à apresentada

no gráfico 1, de aumento não tão acentuado entre 1972 e 1982, e daí até 1992 uma elevação bastante acelerada. Assumindo a mesma tendência do gráfico 1, entre 1992 e 2002, temos ainda um pequeno aumento em comparação à tendência anterior, ou seja, com uma inclinação menor da curva no gráfico, levando-se em conta o esgotamento do padrão migratório e as já consolidadas mudanças da espacialização da população e da economia, em grande parte responsáveis pelo volume dos deslocamentos.

As curvas do gráfico indicam que a evolução dos deslocamentos obedece à lógica do crescimento populacional. Ou seja, comparando-se com o gráfico anterior, a ordem final entre as macrounidades é praticamente a mesma, exceto pela inversão entre núcleo central – com maior número de deslocamentos – e áreas de expansão metropolitana – com maior população. Habitantes do núcleo central, área mais rica da RMBH, deslocam-se, assim, mais que aqueles das áreas de expansão, dada a relação entre nível de riqueza de uma área e o número de deslocamentos de seus habitantes (Fundação João Pinheiro 2002).

Regiões com menor população tiveram o menor aumento e registram menor número de deslocamentos entre 1972 e 1992 entre todas as macrounidades. São elas as franjas e áreas de comprometimento mínimo – embora também de ocupação mais rarefeita, estas últimas tiveram uma elevação considerável, principalmente entre 1982 e 1992.

O núcleo central teve um aumento de aproximadamente 50% neste período, enquanto a Pampulha praticamente dobrou o número de deslocamentos e áreas de expansão, praticamente desabitadas no início do período, aumentaram drasticamente o movimento no seu interior.

As macrounidades para onde houve maior crescimento do número de deslocamentos foram então as áreas de maior densidade populacional. São elas:

- A área pericentral, onde cotidianamente centenas de milhares de pessoas, provindos de outras áreas, precisam passar para chegar ao centro;
- o eixo industrial, o principal vetor de expansão da força de trabalho na metrópole, que compreende as cidades de Contagem e Betim, principalmente;
- e as periferias, principalmente no vetor Norte, para onde migraram as pessoas de menor status socioeconômico. As periferias, inclusive, são as áreas da metrópole que apresentam a curva mais inclinada no gráfico entre 1982 e 1992.

A área pericentral, espaço apropriado por classes médias, abriga alta densidade populacional e de comércio e serviços no entorno do núcleo central. Todavia, a migração de classes médias e altas para outros municípios da RMBH, principalmente nas franjas ao sul da fronteira com o centro urbano – destacando-se aí o município

de Nova Lima – e ao norte, em municípios como Lagoa Santa, e a oeste, áreas de comprometimento mínimo como município de Caeté. Nestes municípios, a oferta de condomínios fechados e semi-fechados tem aumentado progressivamente (Matos 2005). Assim, o avanço da capitalização imobiliária para o entorno metropolitano tornou-se alternativa de moradia para as classes médias e altas, muitas vezes em grandes condomínios residenciais.

Juntos, eixo industrial e periferias consolidaram o caráter metropolitano da capital, direcionando o processo de intensificação dos deslocamentos e, conseqüentemente, gerando uma nova configuração espacial da metrópole mineira. Estes resultados estão de acordo com as questões postas por Brito e Souza (2005), que analisaram como o processo de redistribuição espacial das atividades econômicas e a pressão do capital imobiliário, sob a intervenção de políticas públicas, teriam provocado uma redistribuição espacial da população nas RMs, estimulando a migração da população mais pobre e, mais recentemente, também a da mais rica, da capital para os municípios mais periféricos, movimento que caracterizou o processo de metropolização das grandes cidades brasileiras.

O movimento cotidiano dos habitantes destas cidades ao longo da região metropolitana, ricos e pobres, constitui parte considerável dos deslocamentos que interligam as diferentes espacialidades da RMBH.

DESLOCAMENTOS E INTEGRAÇÃO METROPOLITANA

A Pesquisa Origem e Destino (Fundação João Pinheiro 2002) aponta também que quanto maior a distância de um determinado município em relação ao centro urbano, menor sua dependência externa em relação a este. Municípios em áreas de comprometimento mínimo como Nova União, Caeté e Mateus Lemes, áreas de expansão metropolitana como Jaboticatubas e Baldim, e franjas como Itaguara e Itatiaiuçu, encontram-se nesta situação, predominando em cada um deles os deslocamentos internos (entre 70 e 80% das viagens motorizadas).

Os municípios mais próximos do centro urbano, que se encontram conurbados com Belo Horizonte, todavia, sofrem maior influência da capital. Esse é o caso, por exemplo, de Raposos (área de expansão metropolitana), Ribeirão das Neves (periferia) e Ibirité (eixo industrial), que, além da capital, também se relacionam fortemente com municípios vizinhos mais desenvolvidos socioeconomicamente. Isso pode ser constatado através do baixo nível de deslocamentos internos (20%, 23% e 26% do total de deslocamentos, respectivamente) nestes municípios diariamente.

Outro conjunto de cidades próximas do centro urbano, todavia, apresenta

nível pouco maior de deslocamentos internos, dada sua maior integração diária com o núcleo central. É o caso de municípios da área pericentral como Sabará (34%), Vespasiano (34%), Santa Luzia (40%).

Dados sobre movimentos pendulares na RMBH indicam que 67% das pessoas que realizam esse tipo de deslocamentos se dirigem ao centro urbano, ou seja, moram em outros municípios mas trabalham ou estudam em Belo Horizonte, mostrando que existe uma forte atração entre a capital e os outros municípios metropolitanos (Camargos et al 2004). O Censo 2000 também mostra a existência de fluxos consideráveis de pessoas que saem da capital em direção a outros municípios, principalmente aqueles do vetor Oeste (Contagem e Betim), mas o movimento predominante é o de caráter centrípeto em direção à capital.

Em geral, dados sobre a troca de fluxos entre municípios da RMBH reforçam a centralidade de Belo Horizonte e seu hipercentro (Brito 1996), ao mesmo tempo em que, em conjunto com os dados do tópico anterior sobre expansão urbana, apontam também para surgimento de uma nova dinâmica na vida periférica.

DISCUSSÃO

Este estudo articula a dimensão do cotidiano, através da análise dos deslocamentos, à construção do espaço social metropolitano e à dimensão das desigualdades que o permeiam. Busca-se, assim, uma integração entre o tempo cíclico do cotidiano e a temporalidade estrutural da organização social urbana.

O uso de dados agregados sobre deslocamentos na RMBH mostra que estes podem ser indicadores de:

- mudança social – a intensificação dos deslocamentos na década em que há aumento da oferta de serviços e da entrada de mulheres no mercado de trabalho, esgotamento do padrão migratório originário de áreas rurais e realocação da população no espaço urbano;
- desigualdades sociais: alocação de indivíduos de acordo com sua posição no espaço social; intensidade dos fluxos em direção às áreas mais populares;
- integração metropolitana: relações de dependência entre os diversos municípios, de acordo com a posição destes no espaço social metropolitano.

As análises indicaram que a hipótese da intensificação dos deslocamentos na sociedade urbana contemporânea (Urry 2007) também se aplica a Belo Horizonte. Tal intensificação provoca mudanças na metrópole, configurando novas espacialida-

des para novas formas de convivência pública e privada (Augé 1994).

As trajetórias cotidianas da população (deslocamentos) se interligam ao processo de expansão urbana da RMBH, configurando a Belo Horizonte contemporânea. As direções da metrópole nas quais mais se registram deslocamentos diários são aquelas das classes trabalhadoras (eixo industrial) e mais pobres (periferias). Áreas mais ricas apresentam maior média de deslocamento por habitante, mas, devido ao maior adensamento populacional nas áreas populares, grandes responsáveis pelo processo de metropolização (Monte-Mór 1994, Costa 1994, Brito e Souza 2005), é para essas áreas que os deslocamentos em massa se destinam e de lá se originam diariamente. Nesse sentido, os resultados indicam que, por um lado, a relação dos deslocamentos diários com o processo de metropolização se dá empurrando os mais pobres para as periferias (Lefévre 1969, Faria 1985) ou a mão-de-obra para próximo do local de trabalho (Costa 1994). Por outro, se se considera o processo de realocação das atividades econômicas para fora do centro, em que as outras macrorregiões apresentam crescimento progressivo da renda média – embora o centro urbano ainda apresente isoladamente a maior renda média entre as macro-unidades –, os resultados permitem também considerar o argumento de Lago (2007), que mostra que a relação entre deslocamentos e desigualdades nas metrópoles contemporâneas também precisa levar em conta o dinamismo econômico que tem impacto na vida cotidiana nas áreas mais periféricas, retendo e distribuindo internamente parte dos deslocamentos que antes seriam endereçados para o centro da metrópole. Vale assim concordar com a literatura (Mendonça 2003, Teixeira e Souza 2003, Marques et al 2008) que aponta a existência de um processo contemporâneo de complexificação do espaço social nas macrounidades, redistribuindo classes sociais ao redor do espaço metropolitano, com novos processos de segregação e mistura social.

Interligar os deslocamentos realizados pelos indivíduos no cotidiano ao processo estrutural da expansão urbana, intermediado pelas desigualdades na alocação da população no espaço – usando, por exemplo, a renda média da macrounidades – permite apontar que indivíduos, enquanto membros de grupos ou classes sociais distintas, são participantes da construção da metrópole. São os indivíduos, distribuídos em grupos e classes de posições distintas no espaço social, que habitam e realizam a metrópole através de suas atividades cotidianas. Isso quer dizer que os indivíduos não se distribuem e não se movimentam de forma aleatória no espaço urbano, mas, outrossim, de acordo com um número limitado de trajetórias orientadas pelas estruturas sociais que os antecedem e, de certa forma, se reproduzem por meio de sua ação, sua circulação diária.

A análise dos deslocamentos cotidianos como indicadores de integração metropolitana é viável e oferece boas possibilidades de pesquisa futura. Os resultados

indicam que, ao mesmo tempo em que se reforça a centralidade de Belo Horizonte entre os municípios da região metropolitana, percebe-se um processo de dinamização populacional e complexificação socioeconômica nas áreas mais periféricas da metrópole. Mostra-se necessário que mais pesquisas sejam realizadas para desvelar as tendências recentes de deslocamentos e migrações intrametropolitanas, como forma de compreensão de novas configurações sociais na metrópole.

Entendendo a metrópole como dimensão que media processos globais e locais, este estudo procurou mostrar que o conjunto de deslocamentos é um indicador importante da conexão do tempo cotidiano – no qual indivíduos circulam pela metrópole – com a *long durée* dos processos estruturais metropolitanos – os quais distribuem os indivíduos de acordo com posições no espaço social e orientam sua circulação cotidiana –, possibilitando analisar processos de expansão e desigualdades na ocupação do espaço.

Espera-se que este estudo tenha analisado os principais elementos que dizem respeito à relação entre deslocamentos e expansão urbana, numa tentativa de tratamento do espaço não como mero pano de fundo de processos sociais, mas sim como fato e fator social (Santos 2006), que molda e é moldado por processos sociais. O espaço, produto e produtor, compreende uma multiplicidade de tempos sociais (Harvey 1992), tempos variados de pessoas, grupos, etnias e movimentos que se realizam simultaneamente na vida cotidiana. O espaço é que reúne a todos, com suas múltiplas possibilidades de uso do território (Santos 2006). O espaço social metropolitano, fruto ele mesmo da interação entre processos globais e locais, é, assim, a expressão por excelência dessas múltiplas possibilidades, estruturando o ritmo da vida cotidiana e as possibilidades de movimento ao longo dos caminhos abertos pelo processo de expansão urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCHER, Margareth. 1995. *The Realist Social Theory: the Morphogenetic Approach*. Cambridge: University Press.
- AUGÉ, Marc. 1994. *Não-Lugares: Introdução a uma Antropologia da Supermodernidade*. São Paulo: Papirus.
- BAUMAN, Zigmunt. 2001. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- BERMAN, Marshall 2007. *Tudo Que é Sólido Desmancha no Ar: a Aventura da Modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras.

- BHTRANS. 2007. Diagnóstico Preliminar do Sistema de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.
- BOURDIEU, Pierre. 1996. Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação. São Paulo: Ed. Papirus.
- _____. 1999. "Structures, Habitus, Practices". In: A. Elliot (ed.). *Contemporary Social Theory*. Oxford: Blackwell Publishers: 107-118.
- BRAUDEL, F. 1972. "History and the Social Sciences". In: P. Burke (ed.). *Economy and Society in Early Modern Europe: Essays from Annales*. New York: Harper: 11-42.
- BRITO, Fausto R. A. 1996. "Mobilidade Espacial e Expansão Urbana: o Caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte". Anais do X Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambú, Minas Gerais.
- _____. 2006. "O Deslocamento da População Brasileira para as Metrôpoles". *Estudos Avançados*, vol. 20, n. 57: 221-236.
- BRITO, Fausto R. A. e SOUZA, Joseane. 2005. "Expansão Urbana nas Grandes Metrôpoles: o Significado das Migrações Intrametropolitanas e da Mobilidade Pendular na Reprodução da Pobreza". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 19, n. 4: 48-63.
- CALDEIRA, Teresa P. R. 1997. "Enclaves Fortificados: a Nova Segregação Urbana". *Novos Estudos*, vol. 47: 155-176.
- CAMARGOS, E. O., BERENSTEIN, C. K., SOUZA, R. G. V. 2004. "Quem Entra e Quem Sai de Belo Horizonte: uma Análise das Características dos Trabalhadores que Realizam o Movimento Pendular na Região Metropolitana de Belo Horizonte". Anais do XIV Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Caxambu, Minas Gerais.
- CARVALHO, I., SOUZA, A., PEREIRA, G. 2004. "Polarização e Segregação Socioespacial em uma Metrópole Periférica". *Cadernos CRH*, vol. 17, n. 41: 281-297.
- CASTELLS, Manuel. 2006. *A Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra.
- COSTA, Heloisa S. M. 1994. "Habitação e Produção do Espaço em Belo Horizonte". In: Roberto L. M. Monte-Mór (org.). *Belo Horizonte: Espaços e Tempos em Construção*. Belo Horizonte: Cedeplar/PBH: 51-77.
- DEAR, M. e SCOTT, A. 1981. *Urbanization and Urban Planning in Capitalist Societies*. London: Methuen.
- DURHAN, Eunice. 1973. *A Caminho da Cidade*. São Paulo: Ed. Perspectiva.
- FARIA, M. A. 1985. "Belo Horizonte: Espaço Urbano e Dominação Política (Uma Abordagem Histórica)". *Revista do Departamento de História, Fafich/UFMG*, vol. 1: 26-43.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. 1996. *Omnibus: Uma História dos Transportes Coletivos em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. 2002. *Relatório Consolidado da Pesquisa Origem e Destino, 2001-2002*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

- GRÜNFELD, J. 2006. "Changing Travel Time in the Netherlands 1975-2000". In: Anais do 28º Congresso da Associação Internacional de Pesquisas de Usos do Tempo. Copenhagen, Dinamarca.
- HARVEY, David. 1980. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec.
- _____. 1992. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Ed. Loyola.
- HELLER, Agnes. 1992. *O Cotidiano e a História*. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- JACOBS, Jane. 2000. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes.
- KOWARICK, Lúcio. 1979. *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LAGO, Luciana C. 2007. "Trabalho, Moradia e (I)Mobilidade Espacial na Metrópole do Rio de Janeiro". *Cadernos Metrópole*, vol. 18: 275-293.
- LEAL MALDONADO, J. 2007. "Desigualdad Social, Segregación y Mercado de Vivienda en Madrid". In: J. Leal Maldonado (org.). *Vivienda y Segregación en las Grandes Ciudades Europeas*. Madrid: Universidad Computense de Madrid: 15-46.
- LEFÈBVRE, Henri. 1969. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Documentos.
- _____. 1999. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- LEMOS, Celina B. 1994. "A Construção Simbólica dos Espaços da Cidade". In: Roberto L. M. Monte-Mór (org.). *Belo Horizonte: Espaços e Tempos em Construção*. Belo Horizonte: Cedeplar/PBH: 29-50.
- LE VEN, Michel M. 1977. *Classes Sociais e Poder Político na Formação Espacial de Belo Horizonte (1893-1914)*. Belo Horizonte: Dissertação de Mestrado em Ciência Política, FAFICH-UFMG.
- LYONS, Glenn e URRY, John. 2005. "Travel Time Use in the Information Age". *Transportation Research Part A*, nº 39: 257-276.
- MACHADO, Walter. 1961. *Urbanismo Contemporâneo em Função do Tráfego*. Belo Horizonte: Tese para Concurso da Cátedra Teoria e Prática dos Planos das Cidades, Escola de Arquitetura-UFMG.
- MALOUTAS, T. 2007. "Segregación, Polarización Social y Desigualdad en Atenas durante los 90". In: J. Leal Maldonado (org.). *Vivienda y Segregación en las Grandes Ciudades Europeas*. Madrid: Universidad Computense de Madrid.
- MARQUES, E.; SCALON, C.; OLIVEIRA, M^a A. 2008. "Comparando Estruturas Sociais no Rio de Janeiro e em São Paulo". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 51, n. 1: 215-238.
- MATOS, R. 2005. "Periferias de grandes cidades e movimentos populacionais". *Cadernos Metrópole*, vol. 13: 71-105.
- MENDONÇA, João G. 2003. "Belo Horizonte: A Metrópole Segregada". In: J. G Mendonça e Maria H. L. Godinho (orgs.). *População, Espaço e Gestão da Metrópole: Novas Configurações, Velhas Desigualdades*. Belo Horizonte: PUC Minas: 119-158.

- MILLS, C. W. 1959. *The Sociological Imagination*. Oxford: University Press.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. 2004. *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável: Princípio e Diretrizes Aprovadas no Conselho das Cidades*. Brasília: Ministério das Cidades.
- MONT'ALVÃO, A. 2009. *Deslocamentos Urbanos e Desigualdades Sociais: Um Estudo do Movimento Diário da População de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Dissertação de Mestrado em Sociologia, FAFICH-UFMG.
- MONTE-MÓR, Roberto L. M. 1994. "Belo Horizonte: a Cidade Planejada e a Metrópole em Construção". In: Roberto L. M. MONTE-MÓR et al (orgs.). *Belo Horizonte: Espaços e Tempos em Construção*. Belo Horizonte: Cedeplar/PBH:11-27.
- MONTE-MÓR, R. L. M. 2005. "What is the urban, in the contemporary world". *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 21, n. 3: 942-948.
- MOREIRA, J. 1992. *Série Histórica da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/index.aspx>. Consultado em 02/02/2009.
- MUMFORD, Lewis. 2004. *A Cidade na História: Suas Origens, Transformações e Perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes.
- PONTES, Beatriz M^a S. 2005. "O planejamento dos transportes nas áreas metropolitanas". *Cadernos Metrópole*, vol. 14: 51-66.
- PRETECEILLE, E. 2006. "La Segregation Sociale a-t-elle Augmenté ? La Métropole Parisienne entre Polarisation et Mixité". *Société Contemporaines*, n^o 62: 69-93.
- PRETECEILLE, E. e RIBEIRO, L. C. Q. 1999. "Tendências da Segregação Social em Metrópoles Globais e Desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos Anos 80". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 40: 143-162.
- RIBEIRO, L. C. Q. e LAGO, L. C. 2000. "O Espaço Social das Grandes Metrópoles Brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 3: 111-128.
- SANTOS, Milton. 2006. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Edusp.
- SECCHI, Bernardo. 2006. *Primeira Lição de Urbanismo*. São Paulo: Perspectiva.
- SENNETT, Richard. 1994. *Flesh and Stone: the Body and the City in Western Civilization*. London and New York: W. W. Norton e Company.
- TEIXEIRA, João G. 1986. *As classes sociais no espaço urbano de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Dissertação de Mestrado em Ciência Política, FAFICH-UFMG.
- TEIXEIRA, J. G. e SOUZA, J. M. 2003. "Metropolização: Espaço e Sociedade em Belo Horizonte". In: J. G MENDONÇA e M^a H. L. GODINHO (orgs.). *População, Espaço e Gestão da Metrópole: Novas Configurações, Velhas Desigualdades*. Belo Horizonte: PUC Minas: 19-42.

- TIMMERMANS, H. et al. 2002. "Time Allocation in Urban and Transport Settings: an International, Inter-Urban Perspective". *Transport Policy*, vol. 9: 79-93.
- URRY, John. 2007. *Mobilities*. Cambridge: Polity Press.
- VASCONCELLOS, Eduardo A. 2001. *Transporte Urbano, Espaço e Equidade: Análise das Políticas Públicas*. São Paulo: Annablume.

ABSTRACT

The paper analyzes the interplay between daily commuting and major processes of urban expansion. The metropolis is seen as the dimension that mediates local and global social relations, where the set of commuting movements can be analyzed as an important indicator of the connection between the everyday time – in which individuals travel across the space – and the metropolitan structural processes – that distribute individuals and guide their daily cir-

ulation. The Origin and Destination Survey, conducted in the Belo Horizonte Metropolitan Area by the João Pinheiro Foundation, provides the data. The main results indicate that: the intensification of daily commuting over the time follows the tendencies of population distribution; the process of commuting is mediated by inequalities; commuting can also be an indicator of integration between municipalities in a metropolitan area.

KEY WORDS

Commuting, Daily Life, Urban Expansion

SUBMETIDO EM

Outubro de 2009

APROVADO EM

Setembro de 2011

Arnaldo Mont'Alvão

Doutorando – Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFMG

NOVOS ATORES E ESPAÇOS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: Práticas e concepções de representação em arenas extraparlamentares¹

Olivia Cristina Perez

RESUMO

O número de atores que exercem práticas de representação política sem terem sido autorizados para tanto por meio do processo tradicional de eleição, assim como o número de espaços extraparlamentares em que a representação é exercida, tem crescido nas últimas décadas. Contudo, tais práticas de representação não foram suficientemente estudadas pela literatura. Para aprofundar na compreensão do fenômeno, este trabalho trata da representação exercida em arenas extraparlamentares de formulação de

políticas públicas, especificamente, as práticas e concepções dos representantes que atuam em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. O estudo constatou que os conselheiros atuam em nome e se consideram representantes de diversos grupos e causas, embora a composição dos Conselhos, o processo de escolha dos conselheiros, a prestação de contas e o controle sobre as ações dos representantes sejam restritos aos ativistas de organizações civis que acompanham os Conselhos.

PALAVRAS-CHAVE

Representação, Organizações Cívicas, Conselhos Gestores, Democracia Representativa.

¹Este artigo é uma versão atualizada do *paper* apresentado no ST18 do 34º Encontro Anual da ANPOCS, realizado em outubro de 2010 na cidade de Caxambu/MG.

Têm crescido nas últimas décadas o número e a diversidade de atores que exercem práticas de representação política. As organizações civis, por exemplo, assumem cada vez mais o papel de representante, expondo e defendendo causas e demandas populares perante o Estado e outras instituições. Essas crescentes práticas de representação são chamadas de não eleitorais (*non-electoral*, CASTIGLIONE; WARREN 2006), autoautorizadas (*self-authorized*, URBINATI; WARREN, 2008), ou presuntivas (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO 2006b), pois não foram autorizadas por meio de processo eleitoral tradicional.

A representação política também vem sendo exercida em outros espaços responsáveis pela discussão e formulação de políticas públicas, que não os tradicionais *locus* de representação – o legislativo e o executivo. Tais espaços são chamados neste trabalho de ‘arenas extraparlamentares’. O termo distingue essas arenas das instituições parlamentares tradicionais.

Exemplos dessas arenas extraparlamentares de representação são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Os Conselhos Gestores são espaços de discussão e deliberação, em que representantes da sociedade civil e do governo se reúnem para debater, formular e controlar políticas públicas em diversas áreas, tais como: assistência social, saúde, educação, etc.

É grande o poder dessas arenas. Por exemplo, no que tange à condução das políticas públicas, o Conselho Nacional de Assistência Social deve normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social. Ou seja, as ações de assistência social devem observar as normas expedidas pelo Conselho. De forma similar, o Conselho Nacional de Saúde deve atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política Nacional de Saúde.

Os Conselhos também interferem na aplicação de recursos públicos. Cabe ao Conselho Nacional de Assistência Social apreciar e acatar a proposta orçamentária da Assistência Social; determinar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal e acompanhar e avaliar a gestão dos recursos. Já o Conselho Nacional de Saúde deve elaborar o cronograma de transferência de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, além de estabelecer os critérios e os valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura.

Por fim, os Conselhos têm grande influência sobre o funcionamento das organizações civis e privadas. O funcionamento das organizações de assistência social depende de prévia inscrição no Conselho de Assistência Social, cabendo ao Conselho a fiscalização das organizações. Ademais, os Conselhos de Assistência Social devem

aprovar planos objetivando a celebração de contratos e convênios entre o Município e as organizações de assistência social. O Conselho Nacional de Saúde também interfere no campo privado, na medida em que estabelece diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, além de acompanhar e controlar a atuação do setor privado credenciado. Logo, tais arenas extraparlamentares são capazes de formular, supervisionar e controlar as ações governamentais, privadas e civis da área.

Por isso são comuns as disputas entre os membros do governo e os ativistas das organizações civis para definir quem tem mais poder dentro dessas arenas e, conseqüentemente, quais grupos serão beneficiados pelas decisões dos Conselhos. Além disso, posto que os Conselhos Gestores têm capacidade de interferir no trabalho das organizações que atuam com políticas públicas, os membros dessas organizações comparecem nos Conselhos e disputam o cargo de conselheiro, afinal, seus interesses estão em jogo.

A criação dos Conselhos Gestores foi impulsionada pela mobilização dos movimentos sociais e pela abertura do Estado à presença dos cidadãos. Durante o regime militar, os movimentos sociais reivindicaram atenção às suas demandas básicas e participação nas decisões governamentais. A relação dos setores de esquerda com os movimentos sociais contribuiu para a canalização dessas reivindicações. Além disso, o Estado, a partir da década de 1980, passou por um processo de redemocratização, com a reorganização partidária e do associativismo, abrindo-se às forças políticas que lutaram pela democratização. Constam na Constituição de 1988 a obrigatoriedade da “participação da população” (artigo 204, inciso II, que trata da Assistência Social) e a “participação da comunidade” (artigo 198, inciso III, da área de Saúde) nas políticas públicas.

Impulsionados pela ação dos movimentos sociais e pelas diretrizes legais, hoje os Conselhos Gestores estão presentes em todas as regiões do Brasil. Dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2001 revelam a existência de 25.752 Conselhos Gestores espalhados nos 5.560 municípios brasileiros. Ainda conforme os dados do IBGE, em 2001 os Conselhos de Saúde e de Assistência Social eram os mais presentes nos municípios brasileiros. Os Conselhos de Saúde estavam presentes em 98% dos municípios, e os Conselhos de Assistência Social, em 93% dos municípios do Brasil (IBGE, 2001).

Os Conselhos Gestores são frequentemente abordados como espaços de participação (cf. TATAGIBA 2002; LABRA; AUBYN DE FIGUEIREDO 2002; GOHN 2003; SANTOS JUNIOR *et al.* 2004). Logo, para a análise da capacidade dessas instituições, diversos autores que estudam os Conselhos retomam as teorias que defendem a ampliação da participação dos cidadãos e da sociedade civil nas decisões públicas (cf. PATEMAN 1992).

Segundo tais interpretações, a participação dos cidadãos nos Conselhos possibilitaria a influência sobre políticas públicas – especialmente pelos grupos com menor acesso às instituições tradicionais de representação, o controle sobre as burocracias e sobre as decisões públicas e a educação política dos cidadãos (TATAGIBA 2002; DAGNINO 2002; GOHN 2003; SANTOS JUNIOR *et al.* 2004).

Contudo, estudos mais recentes esclarecem que os Conselhos Gestores não contam com a participação direta dos cidadãos, mas sim com ativistas de organizações civis que atuam como representantes (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO 2006a/b; AVRITZER 2007; LÜCHMANN 2007/2008; ABERS; KECK 2008).

Mas ainda não são suficientemente conhecidos os alicerces dessas práticas de representação, como os mecanismos de controle, ou ainda quem ou o quê os conselheiros representam. Isso porque as pesquisas sobre a representação exercida em arenas extraparlamentares são poucas e recentes. O exame das novas práticas não se desenvolveu, em parte, porque os estudos examinam a participação, e não o caráter representativo de espaços e atores (WARREN 2005; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA 2010). Logo, para que as pesquisas nessa área se desenvolvam, é necessário que o foco dos estudos se volte para as práticas de representação.

Ademais, as teorias consagradas sobre a representação política exercida nos governos democráticos não explicam satisfatoriamente as práticas extraparlamentares (CASTIGLIONE; WARREN 2006; URBINATI; WARREN 2008). De forma geral, a representação é entendida como a atividade exercida nos cargos eletivos do legislativo e do executivo, *locus* da representação política parlamentar nos governos democráticos. Nessas instituições, os representantes eleitos são escolhidos pelos cidadãos a partir de uma circunscrição geográfica definida e sob o princípio de igualdade, em que cada cidadão tem direito a um voto. Embora não garantida, o processo eleitoral é um importante mecanismo de estímulo à responsividade dos representantes, pois leva os eleitos a prestarem contas dos seus atos, sob pena de não serem reconduzidos ao cargo.

No entanto, as práticas de representação extraparlamentar não se encaixam exatamente nesse modelo. As organizações civis que vêm assumindo o papel de representantes não são autorizadas para tal tarefa por meio da eleição. Essas organizações nem sempre representam *constituencies* já estabelecidas, e não são suficientemente conhecidos os critérios que controlam a atuação dos novos representantes.

Cumprе ressaltar que as práticas de representação extraparlamentar se encontram no centro de controvérsias a respeito da sua legitimidade, pois não compartilham dos mesmos critérios da representação praticada nas arenas parlamentares e suas características ainda não são suficientemente conhecidas. Além disso, quando

os estudos ressaltam o caráter participativo da atuação dos cidadãos nas arenas extraparlamentares, não há questionamentos dessas práticas, pois os ativistas estariam expressando suas próprias opiniões. Entretanto, quando as pesquisas constatarem que determinados cidadãos falam e decidem em nome de outros, a legitimidade dessas atividades por vezes é questionada, já que se trata de práticas de representação. Por exemplo, Przeworski questiona a legitimidade da atuação das organizações não-governamentais (ONGs) porque tais organizações não passaram por processos eleitorais, “[...] o mecanismo mais igualitário de acesso à política.” (PRZEWORSKI 2002: 81, tradução nossa).

Preenchendo tais lacunas, autores contemporâneos já vêm refletindo sobre as práticas de representação exercidas pelas organizações civis em diversos espaços voltados à discussão e formulação de políticas públicas (cf. GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO 2006a/b; CASTIGLIONE; WARREN 2006; URBINATI; WARREN 2008).

Especificamente em relação à representação da sociedade civil exercida por organizações civis, Avritzer (2007:457) argumenta que ela ocorre: “[...] a partir da especialização temática e da experiência” das organizações que atuam como representantes. A relação das organizações com seus representados aconteceria porque os atores com experiência no tema foram autorizados pelas próprias organizações da área, e a legitimidade da representação seria derivada da afinidade ou identificação dos atores que representam com a situação vivida por outros e do processo de escolha (AVRITZER 2007).

Para ampliar a compreensão desses novos fenômenos, este artigo apresenta novas informações a respeito da representação exercida por membros de organizações civis em arenas extraparlamentares, especificamente nos Conselhos Gestores.

Como são poucos os estudos sobre o tema e não há modelos consagrados para sua análise, investigamos a representação praticada nos Conselhos Gestores com base nas dimensões teóricas do conceito de representação sistematizada por Pitkin ([1967] 1985). Segundo a autora, são cinco os principais pontos de vista adotados para explicar o conceito, ou seja, a existência da representação: a composição da assembleia, a crença na representação, a autorização, a *accountability* e a atividade de representar. Nota-se que, para a compreensão do conceito, todas essas perspectivas se complementam (cf. PITKIN [1967] 1985).

Adotamos essas perspectivas do conceito de representação como recortes analíticos, e assim pesquisamos as seguintes dimensões empíricas da representação exercida em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores: quem são os novos representantes, como é o processo de autorização, qual o conteúdo das decisões dos representantes e como são suas relações de *accountability*. Também pesquisamos

como os conselheiros justificam a legitimidade das suas práticas de representação.

Este artigo está dividido em quatro partes. Inicialmente retomamos pontos centrais da literatura que destaca as qualidades da participação e da representação para a concretização dos ideais democráticos.

Em seguida, desagregamos as cinco principais perspectivas teóricas acerca do conceito de representação com base na obra de Pitkin ([1967] 1985), no intuito de apresentarmos o raciocínio seguido para a seleção das dimensões empíricas da representação que foram observadas na pesquisa. Também traçamos uma breve síntese da trajetória da literatura sobre representação.

Posteriormente, expomos detalhes sobre a coleta de dados da pesquisa empírica, incluindo os critérios adotados para a escolha dos entrevistados e informações sobre os mesmos.

Como etapa central, apresentamos a pesquisa empírica a respeito da representação exercida em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores, mais especificamente, características e concepções sobre: a composição dos Conselhos, o processo de autorização, a prestação de contas, o controle sobre as atividades dos representantes, as decisões dos conselheiros e a legitimidade de suas práticas de representação.

Seguem, por fim, as conclusões da pesquisa sobre a representação exercida em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

O DEBATE ENTRE OS TEÓRICOS QUE DESTACAM AS QUALIDADES DA REPRESENTAÇÃO COM OS DEFENSORES DA PARTICIPAÇÃO

A concepção da representação como uma prática em que determinados indivíduos representam outros é um conceito moderno. O uso moderno do conceito começou a aparecer no latim, ainda nos séculos XIII e XIV, e mais tarde em inglês, na medida em que as pessoas enviadas para participar nos Conselhos da Igreja ou no Parlamento Inglês começaram a ser vistas como representantes (PITKIN [1967] 1985:03).

Inicialmente nem o conceito de representação, nem as instituições que contavam com representantes tinham relação com eleições ou democracia. Somente com o passar do tempo a representação parlamentarista começou a ser um mecanismo de promoção dos interesses locais e controle sobre o poder do rei (PITKIN [1967] 1985).

Portanto, representação política não é sinônimo de democracia. Aliás, há vários exemplos de governos ditatoriais ou monárquicos que são dirigidos por representantes da nação, mas que não exercem suas atividades segundo as regras democráticas.

Embora a representação e a democracia sejam práticas autônomas, ambas se influenciaram ao longo da história, ou seja: “A democratização do poder estatal e o poder unificador das ideias e movimentos políticos levados a cabo pela representação foram interconectados e mutuamente reforçadores” (URBINATI 2006:195).

Ademais, a ligação da representação política com a democracia é prática e normativa. Prática, pois a representação permite resolver o problema da escala. Nos primeiros governos democráticos – ainda na Grécia Antiga – os cidadãos participavam diretamente das decisões públicas. Contudo, a participação direta é impossível nas sociedades modernas, considerando o aumento populacional, a ampliação do sufrágio e os problemas intrínsecos à atuação dos cidadãos. Assim, a representação possibilitou a democracia de massa.

Afora a questão da escala, o sistema representativo foi considerado superior à participação direta dos cidadãos já pelos seus primeiros formuladores. Pensadores como Burke, Madison e Siéyès defendiam a superioridade do governo representativo ainda no final do século XVIII. O regime representativo, de acordo com Madison e Siéyès, seria uma forma de organização superior à decisão pública proposta diretamente pelo povo, pois permitiria que indivíduos mais qualificados agissem em nome do bem comum, e não segundo interesses particulares, tampouco como meros transmissores dos interesses dos seus eleitores (MANIN 1995).

Contudo, conforme os críticos dos regimes representativos, tais governos não cumprem o ideal da democracia: o governo pelo povo e para o povo (cf. MACPHERSON 1978; BENEVIDES 1991; PATEMAN 1992). Segundo esses teóricos, as decisões públicas não devem ser tomadas apenas pela minoria eleita, como acontece nos governos representativos, pois um dos componentes fundamentais da democracia é o papel ativo do povo, e esse papel não deve restringir-se ao voto nas eleições.

Como saída para esses problemas e retomada da democracia, a participação dos cidadãos nas questões públicas deveria ser ampliada. Por meio da participação, os indivíduos conseguiriam exercer um controle maior sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente (PATEMAN 1992).

Para esses teóricos, a democracia direta é superior aos governos representativos, pois inclui os cidadãos nas decisões públicas. Mas a representação seria necessária por uma questão de escala, pois em sociedades grandes e complexas a participação direta dos cidadãos em todas as decisões públicas não seria viável. Por isso, os teóricos contemporâneos concordam que a ampliação da participação dos cidadãos nas decisões públicas não deve excluir as práticas de representação. Para a concretização e o bom funcionamento dos regimes democráticos, a ideia predominante é a combinação da participação com a representação.

Em detrimento das reflexões que consideram a participação como superior

à representação, outros teóricos contemporâneos defendem que a representação é a melhor forma de se atingir os ideais democráticos, posto que a representação seria uma prática eficaz e normativamente desejável, e não uma forma de decisão inferior à participação direta (PLOTKE 1997; URBINATI 2006; URBINATI; WARREN 2008). Por meio da representação, a sociedade pode identificar-se e influenciar a direção política do país (URBINATI 2006: 218).

Na prática, os governos representativos modernos contam com acordos formais e instituições que estimulam a atenção das demandas dos representados pelos representantes, além de controlar a representação. As eleições são um desses mecanismos centrais, pois obrigam os representantes a prestarem contas das suas ações, com a possibilidade de serem punidos com a não reeleição (MANIN, PRZEWORSKI, E STOKES 1999).

Além das potencialidades contidas nas eleições, nos regimes representativos modernos os cidadãos têm outros meios para investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Esses atos podem se concretizar por meio dos canais autorizados: as eleições, o referendo e o *impeachment*, ou através de meios informais e indiretos: os fóruns, as manifestações, a mídia e as associações (URBINATI 2006).

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

As reflexões sobre a representação política têm como referência a obra da alemã Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation* (1967). Consta na obra citada o conhecido conceito sobre a representação. Segundo Pitkin, embora o conceito apresente várias perspectivas, é possível definir seu significado na seguinte ideia: representação é fazer presente novamente, tornar presente algo que de alguma forma não está de fato ou literalmente (PITKIN [1967] 1985: 10, tradução nossa).

Mas essa definição não encerra a investigação sobre as razões que devem ser consideradas para supor que alguém ou algo está sendo representado. As seguintes abordagens sintetizadas a seguir são construídas para responder a essa questão, e todas elas se complementam na compreensão do conceito.

Para a perspectiva da representação simbólica, o representante político é como um símbolo que representa a nação. Os símbolos representam as coisas, embora não guardem necessariamente semelhanças ou forneçam informações sobre as suas referências. O único critério que torna o símbolo um representante é a crença das pessoas. Por isso, na perspectiva da representação simbólica, os vínculos emocionais são os responsáveis por garantir a representação.

Por sua vez, conforme os teóricos que defendem a representação descritiva –

também chamados de proporcionalistas – a representação é uma questão de correspondência ou semelhança exata. Assim, uma assembleia representativa é aquela que reflete exatamente a variedade de interesses da sociedade (cf. MILL [1861] 1981). Para que a composição da assembleia seja a mesma que a composição da nação, são necessários procedimentos que garantam que os legisladores escolhidos sejam semelhantes aos seus representados. Logo, a representação acontece como uma substituição, já que o representante pensa e age como o representado.

Na perspectiva da autorização, a representação é definida pelos acordos formais que a iniciam, ou seja, a representação acontece sempre que uma pessoa ou grupo é autorizado formalmente para atuar no lugar de outros.

Já quando o foco da representação são as relações de *accountability*, é fundamental a existência de acordos formais que obriguem os representantes a prestarem contas das suas ações e que punam os mesmos, caso contrariem as expectativas dos representados. Conforme tais argumentos, a *accountability* é central na representação, pois torna os representantes responsivos aos anseios dos seus representados.

Para finalizar, a perspectiva da representação substantiva preocupa-se com a substância da atividade de representar, ou seja, o que o representante faz e como atua. Por causa desse foco, são formuladas prescrições para a atuação dos representantes, tal como: a obrigação do representante. Seu papel como tal é fazer o que for melhor para aqueles que representa (PITKIN [1967] 1985). Pelo fato de a perspectiva substantiva se preocupar com a natureza da atividade de representação, há como julgar as atividades dos representantes. Por conseguinte, essa é a única perspectiva que fornece modelos para julgar as ações dos representantes.

Deslocando-se da definição conceitual da representação, o debate contemporâneo sobre a representação se concentrou nas transformações do governo representativo (cf. MANIN 1995/1997; NOVARO 1995), que para alguns seriam indícios da crise da representação (cf. MIGUEL 2003). A crise da representação é constatada após a análise de dados que comprovam a perda da centralidade dos partidos políticos, a diminuição do comparecimento dos cidadãos nas eleições e o aumento da desconfiança da população em relação às instituições (MIGUEL 2003: 124).

No entanto, na famosa obra *The principles of representative government* (1997), o francês Bernard Manin demonstra como o governo representativo se transforma sem perder os mesmo princípios. Conforme seus argumentos, os princípios do governo representativo moderno permaneceram, embora as circunstâncias da sua existência tenham originado distintas formas de governo: o governo representativo parlamentar – característico pelo caráter pessoal das relações entre representantes e representados (século XVIII até o século XIX); a democracia de partido – em que o partido era central na determinação do voto e no controle dos eleitos (a partir do

fim do século XIX); e a atual democracia do público – fortemente influenciada pelos meios de comunicação de massa (MANIN 1995).

No debate atual, os autores que estudam a representação têm chamado a atenção para a pluralização das arenas em que a representação é exercida e para as tarefas de representação desempenhadas pelas organizações civis (cf. CHALMERS, MARTIN, PIESTER 1997; WARREN 2005; JORDAN; TUIJL (eds.) 2006; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELL, 2006a/b; CASTIGLIONE; WARREN 2006; PERUZZOTTI 2006a/b; AVRITZER 2007; LÜCHMANN 2007/2008; ABERS; KECK 2008; URBINATI; WARREN 2008; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA 2010).

A COLETA DOS DADOS

A pesquisa aqui apresentada analisa a representação exercida em arenas extraparlamentares, especificamente as características e concepções dos representantes que atuam em nome da sociedade civil nos Conselhos Gestores. Na falta de modelos consagrados para o exame da questão, utilizamos as perspectivas teóricas do conceito de representação para selecionar as seguintes dimensões empíricas observadas na pesquisa: a composição dos Conselhos, o processo de autorização, as decisões dos conselheiros, as relações de *accountability* dos representantes e as concepções dos conselheiros a respeito da legitimidade das suas práticas de representação.

Os dados da pesquisa empírica foram coletados entre o final do ano de 2007 e o começo do ano de 2009. Nesse período, examinamos as legislações sobre os Conselhos, observamos as reuniões dos Conselhos selecionados para a pesquisa e realizamos entrevistas qualitativas com alguns conselheiros. As entrevistas trataram, principalmente, do processo de autorização para o cargo de conselheiro, das decisões dos entrevistados, da legitimidade da representação exercida por eles, da prestação de contas e do controle sobre as ações dos conselheiros. Conforme foi combinado com os entrevistados, garantimos o sigilo dos seus nomes e das organizações em que trabalham. Para identificarmos os conselheiros, utilizamos as letras A, B, C, D e E, seguidas pelos Conselhos em que atuam.

Escolhemos investigar as práticas e concepções dos representantes que atuam nas seguintes instituições: Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (CMAS/SP), Conselho Municipal de Assistência Social de Santo André (CMAS/SA), Conselho Municipal de Saúde de São Paulo (CMS/SP) e Conselho Municipal de Saúde de Santo André (CMS/SA). Nota-se que os Conselhos de Saúde e de Assistência Social estão previstos na Constituição Federal de 1988 e são os Conselhos com

maior presença nos municípios brasileiros (em 2001 havia 5.426 Conselhos Municipais de Saúde e 5.178 Conselhos Municipais de Assistência Social espalhados pelos 5.560 municípios brasileiros, segundo os dados do IBGE).

Mais detalhadamente, entrevistamos três conselheiros da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo; três do Conselho de Assistência Social de Santo André; cinco representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Saúde de São Paulo; e outros cinco do Conselho de Saúde de Santo André. Ao todo, entrevistamos 1/3 dos conselheiros da sociedade civil de cada Conselho, ou dezesseis conselheiros.

Escolhemos entrevistar conselheiros de origens diversas, tanto no que concerne aos Conselhos em que atuam, quanto ao formato das organizações em que trabalham. E, se assim procedemos, foi para que, por meio de entrevistas qualitativas, conseguíssemos abarcar diferentes concepções sobre a representação. Ou seja, essa é uma amostra intencional, pois permite analisar a representação em instituições que possuem características distintas.

Primeiramente, os Conselhos de Saúde e de Assistência Social geralmente não discutem os mesmos assuntos nas suas reuniões e reservam as vagas de representantes da sociedade civil para organizações com formatos diferentes. Detalhando melhor, as discussões e decisões dos Conselhos Municipais de Assistência Social se concentram especificamente no credenciamento de organizações assistenciais, enquanto que, nas reuniões do Conselho Municipal de Saúde, são constantes as denúncias e reivindicações dirigidas aos órgãos governamentais. Além disso, nos Conselhos de Assistência Social, os assentos destinados aos representantes da sociedade civil devem ser ocupados por membros de organizações civis prestadoras de serviços, usuários ou organizações de usuários e trabalhadores ou organizações de trabalhadores, todos vinculados à área da Assistência Social. Já no Conselho Municipal de Saúde, as vagas de representantes da sociedade civil são destinadas prioritariamente aos membros das organizações de usuários do SUS (Sistema Único de Saúde).

Quanto à localização, escolhemos Conselhos sediados nos municípios de São Paulo e de Santo André, pois os dois municípios possuem características distintas. No tocante ao comando político, as prefeituras desses dois municípios são dirigidas por partidos políticos com orientações diferentes: na época da pesquisa, São Paulo era comandado pelos Democratas (DEM), e Santo André, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Ademais, com a seleção das duas cidades, pudemos verificar como variam as concepções sobre a representação em municípios de portes diferentes (a estimativa da população de São Paulo em 2009 era de 11.037.593 habitantes, e a de Santo André, 673.396 habitantes (IBGE, 2009)).

O mesmo objetivo – abarcar diferentes concepções sobre a representação –

orientou a escolha dos entrevistados. Por isso selecionamos os conselheiros segundo o segmento que representam nos Conselhos Gestores. Concretamente, coletamos o depoimento de aproximadamente um conselheiro de cada segmento com representação nos Conselhos, dentre aqueles conselheiros que se mostraram mais dispostos para a entrevista. Os entrevistados trabalhavam em organizações de defesa de direitos, organizações que prestam serviços, associações populares, movimentos sociais e associações profissionais.

INFORMAÇÕES SOBRE OS ENTREVISTADOS

As vagas para representante da sociedade civil nos Conselhos Gestores são distribuídas entre os diversos segmentos que compõem a representação da sociedade civil (usuários, organizações prestadoras de serviços, organizações de trabalhadores, etc.). Cada segmento deve ser ocupado por organizações com formatos pré-definidos – relacionados ao segmento. Por exemplo, se o representante da sociedade civil atua pelo segmento dos trabalhadores, ele deve pertencer a uma organização civil que defenda os trabalhadores – embora isso nem sempre aconteça na prática.

Especificamente, nos Conselhos Municipais de Assistência Social de São Paulo e de Santo André, são nove os conselheiros da sociedade civil: três representantes dos usuários ou de organizações de usuários, três das entidades e organizações de Assistência Social e três dos trabalhadores do setor. Escolhemos um conselheiro de cada segmento para as entrevistas.

Nos Conselhos de Saúde pesquisados, são dezesseis os conselheiros da sociedade civil, distribuídos entre diversos segmentos: movimentos populares, movimentos sociais, associações de portadores de patologias ou deficiência (organizações de defesa de direitos), organizações prestadoras de serviços, associações profissionais e organizações de usuários. Para as entrevistas, selecionamos conselheiros pertencentes a esses diversos segmentos.

Quanto ao formato das organizações dos conselheiros, um dos entrevistados do COMAS/SP trabalhava em uma organização prestadora de serviços (Conselheiro B do COMAS/SP), outro em associação profissional (Conselheiro C do COMAS/SP) e o terceiro era vinculado a uma organização que prestava serviços na área de assistência social (Conselheiro A do COMAS/SP). No CMAS/SA, dois dos entrevistados atuavam em organizações de defesa de direitos (Conselheiro A do CMAS/SA e Conselheiro C do CMAS/SA) e o terceiro em uma organização prestadora de serviços (Conselheiro B do CMAS/SA). No CMS/SP, um dos entrevistados tinha vínculo com uma associação popular (Conselheira C do CMS/SP), outro com uma organização de

defesa de direitos (Conselheira E do CMS/SP) e três com movimentos sociais (Conselheiro A do CMS/SP, Conselheiro B do CMS/SP, Conselheira D do CMS/SP). No CMS/SA, um entrevistado era ligado a uma organização de defesa de direitos (Conselheiro B do CMS/SA), dois a organizações prestadoras de serviços (Conselheiro C do CMS/SA e Conselheiro D do CMS/SA) e outros dois a associações profissionais (Conselheira A do CMS/SA e Conselheiro E do CMS/SA).

A maior presença de conselheiros pertencentes a associações profissionais e organizações prestadoras de serviços entre os entrevistados do CMS/SA não aconteceu propositalmente. Nesse Conselho, escolhemos entrevistar dois dos seis representantes das “entidades e movimentos sociais vinculados direta ou indiretamente às questões de Saúde” e mais dois dos cinco representantes do segmento de “movimentos populares e entidade de usuários do SUS”. Consideramos que, dessa forma, entrevistaríamos conselheiros ligados a movimentos sociais. No entanto, os conselheiros trabalhavam em associações profissionais e organizações prestadoras de serviços, ou seja, as regras do Conselho determinam a eleição de ativistas ligados a determinadas organizações, mas na prática os conselheiros por vezes são indicados por organizações com orientações diversas daquelas previstas nas leis.

Esse problema tem relação com a ambiguidade que existe na definição da natureza das organizações. De fato, a tarefa de tipificar as organizações civis em um terreno vasto como é o campo associativo sempre esbarra em imprecisões conceituais. As organizações podem ser agrupadas a partir de critérios definidos pelo pesquisador, como a relação entre as organizações e seus beneficiários, ou o foco das suas atividades.

As organizações civis tendem, contudo, a embaralhar os limites de tais critérios, caracterizando-se ao mesmo tempo por mais de um elemento definidor de cada categoria. Elas podem, por exemplo, ter associados sem consultá-los nas suas principais decisões, ou podem prestar serviços assistenciais ao mesmo tempo em que defendem direitos. Assim, pode-se afirmar que a definição da natureza e da atividade das organizações civis por vezes esconde outras das suas características.

Para contornar esse problema, nossa definição do formato das organizações civis segue as categorias presentes nas legislações dos Conselhos. Classificamos as organizações como: organizações de defesa de direitos, também chamadas de organizações de assessoria e defesa (são as organizações que atuam em prol da conquista, defesa e concretização de direitos legais); associações populares, por vezes intituladas de movimentos populares (associações que atuam para conseguir melhorias no bairro, por exemplo); organizações prestadoras de serviços, conhecidas também como organizações de atendimento, ou organizações de assistência social (organizações que oferecem serviços à população, tais como: abrigo para crianças e ado-

lescentes, atendimento médico, etc.); movimentos sociais (organizações que atuam por uma causa, como moradia ou emprego) e associações profissionais (sindicatos e conselhos profissionais). Os conselheiros são eleitos por terem vínculos com essas organizações. Contudo, como já foi pontuado, o fato de trabalharem em um tipo de organização não garante que vão ocupar assentos como representantes daquele segmento.

Escolhemos o termo ‘organizações civis’ para nos referirmos a todas essas associações formadas por cidadãos e que não têm o lucro como propósito final. Tais organizações possuem objetivos e lógicas de atuação distintas: prestam serviços, promovem os interesses dos seus membros e atuam na defesa de causas ou grupos. Logo, o termo ‘organizações civis’ inclui associações com naturezas diversas.

A REPRESENTAÇÃO EXERCIDA EM NOME DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS GESTORES

Composição dos Conselhos

A primeira dimensão da representação investigada foi a composição dos Conselhos Gestores. Nesse ponto, verificamos que tais instituições contam com representantes do governo e da sociedade civil, que juntos decidem sobre políticas públicas em nome de grupos ou causas.

Conforme as legislações, os Conselhos devem ter composição paritária, ou seja, o número de representantes da sociedade civil deve ser o mesmo que o de representantes do governo. Espera-se que com a paridade o poder de decisão dos Conselhos seja partilhado entre os membros do poder público e os representantes da sociedade civil.

Ainda, segundo as orientações legais, os conselheiros da sociedade civil devem pertencer a organizações civis. Tais organizações podem ter diferentes formatos: organizações de defesa de direitos, organizações prestadoras de serviços, associações populares, movimentos sociais, associações profissionais, etc. Por exemplo, os conselheiros da Saúde de São Paulo devem estar ligados principalmente a movimentos sociais que atuem em prol da Saúde. No entanto, independentemente do formato, pertencer a uma organização civil da área é pré-condição para que alguém se candidate a uma vaga de representante da sociedade civil nos Conselhos.

Exatamente por isso não é preciso que os conselheiros utilizem a mesma rede de políticas públicas que os usuários dos serviços públicos utilizam, tenham a mesma renda, ou compartilhem as mesmas opiniões dos representados. Noutras

palavras, o critério para se tornar representante da sociedade civil nos Conselhos Gestores passa na verdade pela ocupação dos candidatos: eles devem estar ligados a organizações que atuem na área do Conselho.

Já as primeiras leis que impulsionaram a criação dos Conselhos Gestores previam a inclusão dos cidadãos nas decisões políticas por meio de organizações representativas. A ênfase na representação exercida pelas organizações civis também perpassa as leis posteriores que regulamentam os Conselhos.

Mais especificamente, as determinações da Constituição de 1988 – que estimularam à criação dos Conselhos – estipulam que a participação da comunidade ou da população nas políticas públicas deve acontecer por meio de organizações representativas. Mas a Constituição de 1988 ainda não detalha a composição dos Conselhos.

A composição destas arenas extraparlamentares aparece nas leis federais que regulamentam as diretrizes da Carta Maior. Consta na *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*, Lei nº 8.742 de 7/12/1993, que os Conselhos Gestores Nacionais de Assistência Social devem ter composição paritária entre governo e sociedade civil. A representação da sociedade civil inclui os usuários ou organizações de usuários, as entidades e organizações de Assistência Social e os trabalhadores do setor.

Na área da Saúde, a *Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 333*, de 4/11/2003, também reserva metade das vagas dos Conselhos aos representantes da sociedade civil. Segundo tal legislação, os assentos dos Conselhos de Saúde devem ser ocupados da seguinte forma: 50% das vagas se destinam às entidades de usuários, 25% às entidades dos trabalhadores da Saúde e 25% das vagas ficam com os representantes do governo, prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos.

Embora essas leis determinem a composição paritária dos Conselhos de Saúde e de Assistência Social, ainda não há especificações sobre quais organizações devem ocupar o cargo de representante da sociedade civil.

A composição dos Conselhos é detalhada nos seus decretos de criação, e são essas legislações que regem o processo eleitoral nos Conselhos. Os decretos de criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social de São Paulo e de Santo André estipulam que os assentos de representantes da sociedade civil devem ser ocupados pelos usuários ou organizações de usuários, trabalhadores ou organizações de trabalhadores e organizações prestadoras de serviços, todos da área da Assistência Social.

Por sua vez, os decretos que tratam dos Conselhos de Saúde de São Paulo e de Santo André incluem as seguintes organizações como representantes da sociedade civil: movimentos populares de saúde, movimentos sociais, associações de portado-

res de patologias e deficiência, entidades sindicais gerais patronais e de trabalhadores e entidades de usuários do SUS (Sistema Único de Saúde). Ou seja, somente esses tipos de organizações civis podem ocupar o cargo de representante da sociedade civil nos Conselhos mencionados.

Após serem escolhidas como representantes da sociedade civil, as organizações indicam um dos seus membros para exercer a função de conselheiro. Ou ainda, os membros das organizações podem ser escolhidos diretamente, mas os votantes sempre levam em conta a organização à qual o candidato é vinculado.

Em resumo, os Conselhos Gestores não foram criados para garantir a participação direta da população nas decisões sobre políticas públicas. A presença de membros de organizações civis é prevista pelas legislações. Além de ter relação com as orientações legais, essa presença também está ligada à disponibilidade de tempo e recursos para atuar nas diversas reuniões, pois geralmente faz parte das tarefas dos ativistas de organizações civis a atuação nos espaços de discussão. Já os cidadãos desvinculados de organizações não têm essas facilidades. Por conseguinte, essas vantagens ajudam a compreender a presença maciça de militantes de organizações civis nos Conselhos Gestores.

Cabe ainda o questionamento acerca de quem os conselheiros devem representar. Sobre essa questão, a Constituição Federal não especifica quem ou o que deve ser representado nos Conselhos Gestores. Consta apenas na Carta Maior que a participação da comunidade ou da população nas políticas públicas deve ser feita por meio de organizações representativas. As especificações sobre quais segmentos da população devem ser representados nos Conselhos Gestores aparecem apenas nas leis que regulamentam as diretrizes da Constituição.

Na *Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 333*, de 4/11/2003, o termo ‘sociedade civil’ é usado como sinônimo de entidades de usuários do sistema de Saúde. Portanto, no caso da Saúde, os conselheiros da sociedade civil parecem ter que representar os usuários dos serviços de Saúde. Contudo, nas regulamentações dos Conselhos de Saúde de São Paulo e de Santo André, a representação da sociedade civil também inclui os sindicatos – que são organizações de trabalhadores.

Por sua vez, conforme as orientações da *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), os conselheiros da Assistência Social devem representar os trabalhadores e organizações de trabalhadores, as próprias organizações civis e os usuários do sistema de Assistência Social. Diferentemente do que acontece nos Conselhos de Saúde, nos Conselhos de Assistência Social, os usuários são apenas um dos segmentos que devem ser representados pelos conselheiros da sociedade civil.

Em suma, legalmente, os conselheiros da sociedade civil representam os usuários de determinadas políticas públicas – como aqueles que utilizam o sistema

de Saúde ou de Assistência Social –, as organizações civis da área, os trabalhadores e as organizações de trabalhadores.

Apresentamos a seguir as definições sobre a composição dos Conselhos Gestores de Saúde e de Assistência Social, segundo as legislações que regem tais arenas extraparlamentares.

Portanto, nos Conselhos, os ativistas vinculados a organizações civis decidem os rumos das políticas públicas e controlam as ações governamentais em nome da sociedade civil. Eles têm poder legal para isso e exercem essa tarefa na prática.

Em conjunto, essas informações nos permitem afirmar que não há participação direta da população nos Conselhos Gestores. Melhor dizendo, assim como afirmaram outros autores, os Conselhos são arenas de representação ocupadas por trabalhadores de organizações civis (cf. GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO 2006a/b; AVRITZER 2007; LÜCHMANN 2007/2008; ABERS; KECK 2008). E a prática de representação não é uma novidade no universo dos Conselhos, pois as primeiras leis que criaram e regulamentaram tais instituições já determinavam a atuação de organizações representativas.

O PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO

Constam também nas legislações que regem os Conselhos as orientações para o processo de autorização dos representantes – a segunda dimensão empírica da representação investigada.

Nos Conselhos Gestores, os conselheiros da sociedade civil passam por um processo de autorização, mas esse processo é distinto daquele que autoriza os representantes a atuarem nas arenas parlamentares.

No processo de eleição brasileiro para os cargos do executivo e do legislativo, todos aqueles considerados cidadãos escolhem diretamente seus representantes. Já na eleição dos representantes da sociedade civil nos Conselhos, os trabalhadores e usuários de determinados serviços votam em militantes de outras organizações civis, ou nas próprias organizações candidatas. Quando as organizações civis são as candidatas, as mais votadas indicam um dos seus funcionários ou militantes para o cargo de conselheiro da sociedade civil.

Nas eleições dos Conselhos pesquisados, apenas os cidadãos que mantêm vínculos com organizações da área do Conselho podem votar ou ser votados. Isso porque, para participar do processo eleitoral, tanto os candidatos quanto os votantes são obrigados a apresentar um documento que comprove a ligação com organização civil ou pública da área.

Quadro 1 - Leis gerais sobre a composição dos Conselhos de Assistência Social e de Saúde

	Assistência Social	Saúde
Diretrizes da Constituição de 1988:	Segundo o Artigo 204, as ações governamentais na área da Assistência Social serão [...] organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.	De acordo com o Artigo 198, as ações e serviços públicos de Saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III - participação da comunidade.

Quadro 2 - Leis específicas sobre a composição dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Saúde, das cidades de São Paulo e de Santo André

COMAS/SP	CMAS/SA	CMS/SP	CMS/SA
<i>O Decreto nº 38.877, de 21/12/99, define que o Conselho será paritário, com 9 representantes do poder público e 9 da sociedade civil (3 dos usuários ou de organizações de usuários, 3 das entidades e organizações de Assistência Social e 3 dos trabalhadores do setor).</i>	<i>Segundo o Decreto nº 14.707, de 12/11/2001, o Conselho deve ser paritário, com 9 representantes do poder público e 9 da sociedade civil (3 das organizações prestadoras de serviços ou de assessoria e defesa de Assistência Social, 3 dos usuários ou representações de organizações prestadoras de serviços e 3 dos trabalhadores ou representações de organizações de trabalhadores).</i>	<i>O Decreto nº 38.576, de 5/11/99, determina que o Conselho terá composição quadripartida: 8 trabalhadores da Saúde, 6 instituições governamentais, 2 prestadores de serviços e fornecedores e 16 representantes da sociedade civil (6 representantes dos movimentos populares de Saúde, 5 dos movimentos sociais, 2 das associações de portadores de patologias, 1 das entidades sindicais gerais patronais, 1 das entidades sindicais gerais de trabalhadores e 1 das associações de portadores de deficiência). A representação da sociedade civil é paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos.</i>	<i>Segundo a Lei Municipal nº 7.489, de 19/06/97, o Conselho terá composição paritária, com 16 membros de promotores da Saúde (governo e trabalhadores) e 16 membros do segmento "Usuários do SUS" (3 representantes dos usuários nos Conselhos Diretores dos Serviços de Saúde, 2 dos sindicatos, 5 dos movimentos populares e entidades de usuários do SUS e 6 de outras entidades e movimentos sociais vinculados, direta ou indiretamente, às questões de Saúde).</i>

A seguir, apresentamos um quadro que resume o processo de escolha dos conselheiros da sociedade nos Conselhos pesquisados:

Quadro 3 - Processo de escolha dos conselheiros da sociedade civil

COMAS/SP	CMAS/SA	CMS/SP	CMS/SA
Assembleias regionais apontam candidatos que são escolhidos na assembleia geral por usuários, representantes de organizações de trabalhadores e representantes de organizações civis de Assistência Social. Cada um vota somente no seu segmento.	A candidatura é aberta. Votam organizações civis como pessoas jurídicas; usuários e trabalhadores da área enquanto pessoas físicas. Cada um vota nos três segmentos.	Cada segmento elege seus representantes em foro próprio. Por exemplo, os membros dos movimentos populares que atuam em diversas regiões, escolhem seus representantes. Tais representantes indicam os candidatos e elegem os conselheiros do segmento.	Cada segmento elege seus representantes em foro próprio. Assembleias prévias escolhem os candidatos que são eleitos em outra assembleia geral do segmento.

A restrição das eleições nos Conselhos àqueles envolvidos com organizações da área começa na própria divulgação das eleições. Isso porque o processo eleitoral dos Conselhos é divulgado nos Diários Oficiais, ou pelos conselheiros entre seus colegas de trabalho e em outros espaços de discussão. Por exemplo, o conselheiro C do CMS/SA explicou que a divulgação das eleições:

[...] é no boca a boca mesmo. É pros amigo e companheiro de luta. São eles que vão mesmo [...] A gente divulga no dia a dia. Vai um dia numa reuniãozinha ali, outro dia numa outra ali, articula as pessoas. A massa mesmo não fica sabendo. Não tem propaganda na TV. É diferente. É de quem já tá na luta, entende?²

Logo, somente ficam cientes das eleições as pessoas que têm contato com os conselheiros, que comparecem nos espaços de discussão, ou que acompanham os Conselhos.

²Para a caracterização dos depoentes, transcrevemos as falas dos entrevistados conservando os desvios em relação à norma culta.

E são exatamente essas pessoas que votam nos conselheiros. Segundo os entrevistados, quem votou neles na última eleição foram os militantes dos espaços de discussão, os membros das organizações em que trabalham e as pessoas atendidas pelas suas organizações.

Essa informação confirma que, assim como a composição dos Conselhos, o processo de autorização é restrito aos ativistas ligados a organizações da área. São eles que ficam cientes do processo eleitoral, votam e são votados nas eleições dos Conselhos.

Apesar dessa restrição, os entrevistados decidiram atuar como conselheiros principalmente para contribuir com a melhoria do atendimento oferecido pelos serviços públicos, ou para defender as causas da Saúde/Assistência Social. Tais motivos expressam a vontade de atuar em prol de uma ampla gama da população, e não apenas daqueles que participaram do processo eleitoral, como podemos observar nos depoimentos da Conselheira D do CMS/SP:

O maior motivo que me chamou para o Conselho é a situação dos usuários. Queria colaborar com a situação entre a comunidade, o médico e a direção. Eu queria melhorar toda a rede de serviços defendendo a Saúde pública e de qualidade.

AS DECISÕES DOS CONSELHEIROS

Também investigamos a dimensão da representação substantiva, ou seja, como os representantes atuam.

Sobre essa questão, primeiramente verificamos que quatorze conselheiros do total de dezesseis entrevistados tinham propostas sobre o que fazer nos Conselhos, mesmo antes de terem sido eleitos. Todavia, os entrevistados não são obrigados a cumprir essas propostas. Quando as cumprem, é por compromisso com os grupos que os ajudaram a formulá-las e por ética pessoal. Essa foi a resposta do conselheiro C do COMAS/SP:

Antes mesmo de sair candidato, o grupo pensou no que ia fazer pra contribuir com a Assistência. Eu até apresentei as propostas para os colegas. Mas quando entra, aí não precisa botar em prática não. A gente não é obrigado. Eu boto por ética, afinal sou voluntário.

Para decidirem as questões tratadas nos Conselhos, os conselheiros re-

correm principalmente à ajuda dos colegas das suas organizações. Foi dessa forma que a conselheira A do CMAS/SA respondeu à questão:

Na hora de decidir, eu discuto dentro da entidade, avaliando o que deve ser construído. Junta eu e alguns colegas, e a gente traça um plano, colocando na mesa as demandas e o que vamos fazer. É um trabalho em conjunto. Todo mundo senta, analisa direitinho.

Um terço dos entrevistados também formula suas decisões junto aos colegas conselheiros, fóruns, grupos de estudos e com base na opinião pessoal.

Nas reuniões da plenária, os conselheiros da sociedade civil não votam sempre nas propostas dos seus colegas do mesmo segmento. Por vezes eles se posicionam a favor das propostas do governo, por considerá-las melhores.

Porém, alguns entrevistados criticaram o constante apoio que as propostas governamentais recebem dos representantes da sociedade civil. Para tais críticos, os conselheiros da sociedade civil devem votar sempre juntos, pois, quando um conselheiro da sociedade civil se posiciona a favor das propostas governamentais, as forças do Conselho se desequilibram e com isso o governo acaba ganhando as disputas. Ou seja, quando os Conselhos contam com conselheiros da sociedade civil favoráveis às propostas do governo, elas são aprovadas mais facilmente. Por conseguinte, para que haja equilíbrio, os Conselhos deveriam contar com representantes que dão suporte apenas às propostas dos segmentos dos quais fazem parte.

Essas informações revelam que as fronteiras nesse mundo não são muito nítidas: os conselheiros da sociedade civil às vezes promovem e até escolhem as propostas dos membros do governo. Ademais, ambos os atores não atuam sempre de forma oposta – como sugerem aqueles que defendem que as ações da sociedade civil são sempre virtuosas e contrárias ao Estado. Sendo assim, não é plausível homogeneizar o comportamento de todos os membros das organizações civis, pois, em diversas situações, eles podem assumir posicionamentos distintos.

Para averiguar mais a fundo as decisões dos conselheiros, observamos embates nas reuniões e perguntamos aos entrevistados como eles se posicionaram diante dos conflitos citados. Verificamos que cerca de dois terços dos entrevistados conversaram com seus colegas de Conselho antes de se posicionarem nos conflitos mencionados. Foi dessa forma que o Conselheiro B do CMAS/SA respondeu ao ser indagado sobre como se posicionou diante da última discussão ocorrida no Conselho:

Nessa questão que você tá falando que aconteceu no Conselho, para preservar o Conselho, resolvemos o assunto internamente, uma vez que estamos tratando de um órgão em que nós estamos de passagem. Nós passamos, o órgão permanece.

Em relação aos favorecidos pelas decisões dos conselheiros da sociedade civil, os entrevistados consideram que suas decisões nos Conselhos beneficiam os interesses dos usuários dos serviços de Saúde ou de Assistência Social e as demandas da população; e, com menor frequência, as organizações civis.

Ao responder essa questão, alguns entrevistados se empenharam em reforçar a legitimidade dos Conselhos, na medida em que ressaltaram que são muitos os beneficiados pelas suas decisões. Foi dessa forma que o conselheiro C do CMAS/SA respondeu à questão:

Minhas decisões ajudam todo mundo. Eu não estou aqui só para beneficiar um ou outro. Eu luto pela população inteira, o Conselho luta por todo mundo. As pessoas têm que levar isso em conta na hora de falar mal do Conselho.

PRESTAÇÃO DE CONTAS E CONTROLE SOBRE AS AÇÕES DOS REPRESENTANTES

Em relação à prestação de contas, os entrevistados afirmaram que informam sobre o andamento dos Conselhos aos diretores e trabalhadores das suas organizações e aos ativistas que comparecem nos espaços de discussão. Daí decorre que somente os usuários dos serviços públicos e os trabalhadores de organizações que comparecem nos espaços de discussão ou que possuem colegas conselheiros são informados diretamente sobre as ações dos seus representantes.

Também investigamos o controle sobre as ações dos representantes. Sobre essa questão, segundo apuramos nas entrevistas, existem duas formas distintas de controle: sobre a presença dos representantes nas reuniões e sobre seu desempenho. No primeiro caso, os secretários executivos (contratados pela Secretaria para auxiliar as atividades do Conselho) e os colegas do Conselho verificam a frequência dos conselheiros às reuniões, conforme estipulam as regras regimentais dos Conselhos. Nota-se que os Regimentos Internos estipulam basicamente a frequência dos conselheiros às reuniões. No

segundo caso, os ativistas da área e os trabalhadores e diretores das organizações em que trabalham os conselheiros por vezes questionam e orientam informalmente as ações dos representantes. Por exemplo, o Conselheiro C do COMAS/SP explicou que:

Os meus superiores estão sempre perguntando o que tá acontecendo no Conselho, que posição que eu tomei [...] Eles querem acompanhar o que acontece lá. Acontece a mesma coisa com quem a gente encontra na extensa agenda de reuniões [...] Porque é importante. E eu sou o canal deles. Vira e mexe eu encontro alguém e dou uma atualizada pra ele.

Entretanto, as organizações dos entrevistados e os espaços de discussão de políticas públicas não estabelecem quais devem ser as decisões dos conselheiros. Conforme parte dos entrevistados, existe uma expectativa de que os conselheiros decidam segundo princípios éticos. Ou seja, na ausência de determinações legais ou de um acompanhamento mais sistemático, a ética levaria os representantes a decidirem da melhor forma. Esse argumento está presente no relato do conselheiro B do CMAS/SA:

[...] é bom que você faça o que acordou com o movimento. Não pode só fazer o que quiser. Tem que seguir lá atrás ainda, tem o compromisso com o movimento. Mas não tem regra certinha de tudo o que eu tenho que fazer, como um manual. Eu faço o que é bom para o movimento e para a Assistência Social. É questão de posicionamento, de ética pessoal mesmo.

Noutras palavras, o compromisso dos conselheiros com as ideias e segmentos da população que defendem no seu cotidiano de trabalho é que os tornariam bons representantes.

CONCEPÇÕES SOBRE A LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO

Embora a representação exercida nos Conselhos Gestores não compartilhe dos mesmos critérios da representação existente nas instituições tradicionais, não é possível cancelar a legitimidade da atuação dos novos representantes. Para entender a questão, buscamos nas respostas dos próprios conselheiros os argumentos que justificam suas práticas de representação.

Nessa tarefa, perguntamos aos entrevistados se eles se consideram rep-

representantes, de quem e os motivos que os levam a crer que são ou não representantes.

Primeiramente, todos os conselheiros afirmaram que são representantes: eles representariam os usuários dos serviços de Saúde ou de Assistência Social, os grupos defendidos pelas organizações em que trabalham (grupo de mulheres, pessoas com deficiência, etc.) e, além desses, as próprias causas da Saúde ou da Assistência Social. Vale ressaltar que os grupos defendidos pelas organizações dos conselheiros também são usuários dos serviços de Saúde ou de Assistência Social.

Além dessas ideias e segmentos da população, um conselheiro acredita que representa aqueles que o elegeram (Conselheiro A do COMAS/SP) e outro o povo oprimido (Conselheiro D do CMS/SP).

Quanto às justificativas elaboradas pelos conselheiros a respeito das suas tarefas de representação, apenas um terço dos conselheiros se considera representante porque foi eleito para o cargo. Esse argumento remete à perspectiva da autorização, uma das justificativas para o exercício da representação (cf. PITKIN [1967] 1985). No universo dos Conselhos, esse argumento não está ausente, talvez porque de fato exista um processo eleitoral, ou ainda porque as justificativas das arenas parlamentares e das extraparlamentares se confundam.

Todavia, o argumento da autorização não é dominante entre os conselheiros, e sim o argumento de que eles são representantes porque atuam em prol de outros. Ou seja, a maioria dos entrevistados se considera representante porque defende interesses de determinados grupos ou causas no seu cotidiano de trabalho. Essa foi a justificativa fornecida pelo conselheiro C do CMS/SA:

Me considero um representante porque tenho uma atuação de luta para melhorar o atendimento da Saúde. Trabalho há muito tempo com isso. Ajudo aqui, reclamo ali, e aí vai melhorando aos poucos. Por isso que represento. Porque ajudo.

Ademais, os conselheiros consideram que foram escolhidos para o cargo de representante da sociedade civil principalmente porque possuem experiência na defesa de ideias e segmentos da população e porque conhecem a área. Somente três conselheiros formularam outras justificativas (o bom primeiro mandato, o compromisso com a causa ou seu grau de politização). Por exemplo, o conselheiro A do CMS/SP acredita que foi escolhido para ser conselheiro “pelo acúmulo de experiência e coerência no movimento popular de Saúde”,

enquanto o Conselheiro C do CMS/SA considera que “fui escolhido porque entendo e trabalho na área da Saúde”. No mesmo sentido, o Conselheiro B do CMAS/SA afirmou que o escolheram, segundo suas próprias palavras, “pela minha trajetória de compromisso profissional com a Assistência Social”. De forma parecida, o Conselheiro C do COMAS/SP revelou que foi eleito:

Porque tenho conhecimento da Assistência Social e conheci educação no Brasil real. Militei numa entidade sem fins lucrativos durante muitos anos. Uma coisa leva a outra. Todo mundo me conhece e sabe que eu entendo dos problemas que tem [na área da Assistência Social]. Por causa disso que eles votam em mim. Sabem que eu vou lutar por eles, que vou chegar lá e fazer o que precisa.

Ou seja, os conselheiros desenvolvem trabalhos em prol de grupos ou causas, mesmo antes de se tornarem representantes nos Conselhos. Essa experiência e o conhecimento sobre a área teriam determinado a escolha dos representantes.

Independentemente de terem mais ou menos contatos com os usuários dos serviços públicos, todos os conselheiros consideram que conhecem as demandas daqueles que representam. Para dois deles, o exame das diretrizes legais - as leis da Saúde ou da Assistência Social - proporciona o conhecimento necessário. Para outros três, as instruções das organizações em que trabalham são as principais fontes de conhecimento sobre as necessidades dos seus representados. Por sua vez, segundo dois terços dos entrevistados, o trabalho cotidiano na área proporciona o conhecimento das demandas dos grupos e das causas que representam.

Nesse último caso, os conselheiros trabalham em prol dos seus representados há bastante tempo e essa atuação é que traz o conhecimento necessário acerca das necessidades daqueles que representam. Essa foi a explicação do conselheiro C do CMAS/SA:

Os conselheiros geralmente trabalham no setor e estão informados sobre o que precisa. Eles têm vivência no dia a dia sobre o que tá faltando, o que precisa ser feito, e aí pega toda essa vivência e coloca na mesa de discussão [...] no cotidiano do trabalho você fica sabendo mesmo o que precisa ser feito, não adianta ser formado, falar lá de cima.

Em suma, na percepção dos entrevistados, a legitimidade da represen-

tação exercida pelos conselheiros advém do fato de eles defenderem nos Conselhos os mesmos grupos ou causas com os quais já trabalham nas suas organizações. Os conselheiros ressaltam que têm experiência nessa tarefa e que conhecem sobre a área, por isso exercem a função de representante. Ou seja, o trabalho cotidiano em prol de determinados grupos e causas justificaria as práticas de representação dos conselheiros.

Cabe acrescentar que, embora não haja participação direta de um grande número de cidadãos nos Conselhos, a ênfase na participação permeia a fala dos conselheiros. A maior parte dos entrevistados (quatorze deles) considera que o dever dos conselheiros é participar das reuniões. Os conselheiros também se apropriam do discurso da participação para justificar a existência dos Conselhos. Por exemplo, o Conselheiro B do CMS/SP retomou a democracia participativa para explicar a importância da participação e o surgimento dos Conselhos:

Acho que os conselheiros têm que ir nas reuniões, mostrando o que sabem fazer [...] não só os conselheiros, mas todos os cidadãos de bem. Tem que participar, lutar. Assim é que a gente chega na cidadania, participando [...] a democracia participativa vem com a luta dos movimentos, com a participação das pessoas. É daí que vem os Conselhos, do projeto dos movimentos para promover a participação.

Essa passagem demonstra o significado da participação para os entrevistados: para eles, participar é estar presente nas reuniões e agir em prol de demandas sociais. Por isso, os conselheiros participam ao mesmo tempo que representam, considerando que:

Uma coisa não exclui a outra. Eu tô lá na reunião, participando e defendendo também os aposentados, entende? (Conselheiro E do CMS/SA).

Mais detalhadamente, para os teóricos que defendem a participação, os espaços participativos contariam com a presença física dos cidadãos (haveria participação, por exemplo, em uma fábrica onde as decisões fossem tomadas por todos os trabalhadores após a discussão das opiniões dos presentes). Também seria admissível a existência de uma forma de participação nas esferas de decisão compostas por representantes que obedecem a mandatos imperativos. Entretanto, esses aspectos da participação dificilmente são conciliáveis com a ideia de “falar em nome de alguém”, muito menos se não autorizados para tanto.

Por sua vez, para os conselheiros, a participação não exclui a representação. Conforme seus discursos, a participação acontece nas reuniões em que, embora ausentes os cidadãos, suas demandas são defendidas por ativistas que as conhecem. Sendo assim, mesmo sem a presença maciça dos usuários das políticas públicas, os Conselhos Gestores seriam espaços participativos porque contam com a presença e atuação de militantes que têm experiência e conhecimento na área. Nesse sentido, os conselheiros participariam e representariam ao mesmo tempo, já que advogam em debate público as demandas dos cidadãos.

CONCLUSÕES

Assim como relatamos na introdução deste artigo, tem crescido o número de práticas de representação não eleitorais e de arenas extraparlamentares que influenciam as políticas públicas. Todavia, ainda não são suficientemente conhecidas as características dessa representação.

Por se tratarem de fenômenos ainda pouco estudados, diversos autores vêm chamando a atenção para a importância do estudo da pluralização da representação (cf. GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO 2006a/b; AVRITZER 2007; LÜCHMANN 2007/2008; ABERS; KECK 2008; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA 2010).

Esse foi o objetivo do presente trabalho: o estudo da representação política em arenas extraparlamentares. Para tanto, escolhemos como objetos de investigação os representantes que atuam em nome da sociedade civil em instituições criadas recentemente para a discussão de políticas públicas: os Conselhos Gestores. Investigamos as práticas e concepções dos representantes da sociedade civil que atuam nos Conselhos Gestores Municipais de Saúde e de Assistência Social, situados nos municípios de São Paulo e de Santo André.

Os resultados encontrados apontam que a composição dos Conselhos, o processo de autorização, a prestação de contas e o controle sobre as ações dos representantes são restritos aos ativistas que trabalham em organizações civis da área e que acompanham os Conselhos. São essas pessoas que ficam cientes do processo eleitoral, são informadas sobre as atividades desenvolvidas pelos conselheiros, se candidatam, votam para o cargo de conselheiros e comparecem às reuniões.

Daí decorre que os grupos afetados pelas decisões nos Conselhos não participam diretamente das discussões e decisões que acontecem nessas arenas extraparlamentares. Assim como já apontaram outros trabalhos (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO 2006a/b; AVRITZER 2007; LÜCHMANN 2007/2008;

ABERS; KECK 2008), nos Conselhos Gestores são os ativistas de organizações civis que decidem os rumos das políticas públicas em nome da sociedade civil. Como demonstramos, a representação intermediada por organizações civis está prevista desde as primeiras legislações que impulsionaram a criação dos Conselhos. Portanto, a própria legislação já confere o monopólio da representação a organizações civis. Ademais, os trabalhadores de organizações civis possuem mais tempo e recursos para atuar nos espaços de discussão quando comparados com os cidadãos desvinculados de instituições.

Ainda que somente os militantes de organizações civis estejam envolvidos com as atividades dos Conselhos, os conselheiros se consideram representantes dos grupos defendidos pelas suas organizações, dos usuários dos serviços públicos e das causas da Saúde ou da Assistência Social. Eles se consideram representante porque defendem, na prática, as demandas desses grupos ou causas, tanto nas organizações em que trabalham quanto nos espaços de discussão. O conhecimento e a experiência na área não só propiciariam a eleição para o cargo e os legitimariam como representantes, como também, mais que isso, automaticamente fariam com que os cidadãos envolvidos na mesma área tivessem voz nos Conselhos.

Logo, a percepção dos conselheiros sobre suas práticas se aproxima dos argumentos da perspectiva da representação substantiva, segundo a qual os representantes devem atuar em nome e no interesse de outros (cf. PITKIN [1967] 1985).

Para sermos mais exatos, os conselheiros acreditam que guiam suas ações nos Conselhos em benefício dos grupos ou causas com as quais já trabalham nas suas organizações. Por isso, a representação exercida nos Conselhos em nome desses grupos ou causas seria legítima. Noutras palavras, a legitimidade dos representantes derivaria da sua capacidade de atuar em prol de outros.

Embora atuem em arenas de representação e se considerem representantes, os conselheiros se apropriam do discurso da participação e enfatizam o caráter participativo dos Conselhos. Seus depoimentos, entretanto, revelam uma compreensão do conceito diferente daquela encontrada na literatura.

Os entrevistados concordam que os Conselhos não admitem a presença e o voto de um grande número de cidadãos. Mesmo assim, as demandas de causas e grupos sociais seriam incluídas nas decisões públicas por meio da presença de militantes que as conhecem e as defendem.

Por isso, um espaço participativo não precisaria da presença de todos aqueles afetados pelas suas decisões. Conforme a visão dos entrevistados, o espaço participativo deve garantir a inclusão de demandas sociais nas políticas públicas por meio da atuação da sociedade civil.

Portanto, mesmo sem a presença maciça dos cidadãos, os conselheiros con-

sideram que os interesses dos usuários do sistema de Saúde ou de Assistência Social e as demandas da população são atendidas por meio da sua atuação nos Conselhos.

Disso decorre que, por meio da representação, as demandas sociais entrariam na agenda política e influenciariam as políticas públicas, tal como esclarecem os autores que destacam as qualidades da representação (cf. URBINATI 2006; URBINATI; WARREN 2008).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABERS, R.; KECK, M. 2008. "Representando a diversidade: Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos Conselhos Gestores". *CADERNO CRH*, vol. 21, n° 52: 99-112.
- AVRITZER, L. 2007. "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, n°3: 443-464.
- BRASIL. 2004. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. São Paulo: Atlas,
- _____. *Lei n° 8.742*, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social.
- _____. *Resolução do Conselho Nacional de Saúde n° 333*, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde.
- BENEVIDES, M. 1991. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática.
- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. 2006. "Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues". Trabalho apresentado no *Workshop Rethinking Democratic Representation*. University of British Columbia, 18-19 de maio,
- CHAIA, V. 2003. "Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos". IN: SOUTO, A.; PAZ, R. (orgs.). *Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais*. (Observatório dos Direitos do Cidadão). São Paulo: Polis/PUC-SP: 30-38.
- CHALMERS, D.; MARTIN, S.; PIESTER, K. 1997. "Associative Networks: new structures of representation for the popular sector?" In: CHALMERS, D. *et al. The new politics of inequality in America: Rethinking participation and representation*. Oxford: Oxford University Press: 543-582.
- DAGNINO, E. 2002. "Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades." In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra: 279-302.
- GOHN, M. 2003. *Conselhos Gestores e participação sóciopolítico*. São Paulo: Cortez.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. 2006a. "Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil." *Lua Nova*, n° 67: 49-193.

- _____. 2006b. “Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e o desafio da legitimidade.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 60: p. 43-66.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. 2010. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática.” In: ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (coords.). *La innovación democrática en América Latina*. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS-Universidad Veracruzana: 17-82.
- IBGE. 2001. *Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 2001*. Rio de Janeiro: IBGE.
- JORDAN, L.; TUIJL, P. (eds.). 2006. *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan.
- LABRA, M. 2003. A qualidade da representação dos usuários nos Conselhos Distritais de Saúde no Rio de Janeiro e a dimensão associativa. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: ENPS/FIOCRUZ.
- _____. 2005. “Conselhos de Saúde: dilemas, avanços e desafios”. In: LIMA, N. *et al.* (org.). *Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz: 353-383.
- _____; AUBYN DE FIGUEIREDO, J. 2002. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos Conselhos de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*: 537-547.
- LÜCHMANN, L. 2007. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, n° 70: 139-170.
- _____. 2008. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. *CADERNO CRH*, vol. 21, n° 52: 87-97.
- MACPHERSON, C. 1978. *Democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro : Zahar.
- MANIN, B. 1995. “As metamorfoses do Governo Representativo.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 2: 5-34.
- _____. [1995]. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- _____; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. 1999. “Introductions and Elections and representation.” In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, Accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press: 01-54.
- MIGUEL, L. 2003. “Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 51: 123-140.
- MILL, J. [1861] 1981. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Universidade de Brasília.
- NOVARO, M. 1995. “O debate contemporâneo sobre a representação política.” *Novos Estudos CEBRAP*. n° 42: 77-90.
- PATEMAN, C. 1992. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PERUZZOTTI, E. 2006a. “La política de *accountability* social na América latina.” In: ISUNZA VERA, E. y OLVERA, A. (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*:

- participación ciudadana y control social. México: CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa: 245-264.
- _____. 2006b. "Civil Society, Representation and Accountability: Restating Current Debates on the Representativeness and Accountability of Civic Associations." In: JORDAN, L. and TUIJL, P. (eds.). *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan: 43-60.
- _____.; SMULOVITZ, C. 2002. "Accountability social: La outra cara del control." In: PERUZZOTTI, E y SMULOVITZ, C. (Eds). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Temas: 23-52.
- PITKIN, H. [1967] 1985. *El concepto de representacion*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PLOTKE, D. 1997. "Representation is Democracy". *Constellations*, vol. 4. n°1: 19-34.
- PRZEWORSKI, A. 2002. "Accountability social en América Latina y más allá." In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (eds.). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas: 73-86.
- SANTO ANDRÉ. *Decreto n° 14.707*, de 12 de novembro de 2001. Regulamenta a *Lei n° 7.536*, de 23 de setembro de 1997, que criou o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social.
- _____. *Lei n° 7.489*, de 19 de junho de 1997. Dispõe sobre a Conferência, Conselho Municipal e Conselho Diretor de Saúde.
- SANTOS JUNIOR, et al. (orgs). 2004. *Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase.
- SÃO PAULO. *Decreto n° 38.877*, de 21 de dezembro de 1999. Regulamenta a *Lei n° 12.524*, de 1 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Assistência Social.
- _____. *Decreto n° 38.576*, de 5 de novembro de 1999. Trata do Conselho Municipal de Saúde.
- TATAGIBA, L. 2002. "Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil." In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra: 47-104.
- URBINATI, N. 2006. "O que torna a representação democrática?" *Lua Nova*, n° 67: 191-228.
- _____. and WARREN, M. 2008. "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *The Annual Review of Political Science*", vol. 11.
- WARREN, M. 2005. "Citizen Representatives. Comments for the APSA Roundtable: "Mobilizing Representation Forty Years After Pitkin". APSA, Washington.

ABSTRACT

The number of players engaged in practices of political representation without being authorized to do so through the traditional process of election, as well as the number of spaces in which the extra-parliamentary representation is exercised, have grown in recent decades. However, the new practices of representation have not been sufficiently studied in the literature. To deepen the understanding of the phenomenon, this paper deals with the representation exercised in extra-parliamentary arenas of public policy formulation, specifically, the practices and conceptions of the representatives who act on behalf of civil society in the Sectoral Policy Councils. The study revealed that the counselors act and consider themselves representatives of various groups and causes, although the composition of the Councils, the process of choosing board members, accountability and control over the actions of representatives are restricted to activists of civil organizations that accompany Councils.

KEYWORDS

Representation, Civil Organizations, Sectoral Policy Councils, Representative Democracy.

SUBMETIDO EM

Julho de 2011

APROVADO EM

Abril de 2012

OLÍVIA CRISTINA PEREZ

Doutora em Ciência Política pela UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (FFLCH/USP). Escreveu livros didáticos de sociologia para o ensino médio. Atualmente trabalha como professora de cursos de graduação e pós-graduação na Universidade Paulista (UNIP/Santos).

ETNOGRAFIA DE UM MERCADO EM TRANSIÇÃO: A constituição do camelódromo de Porto Alegre/RS e a reconfiguração do trabalho informal¹

Moisés Kopper

RESUMO

Este artigo parte das tensões envolvidas no processo de remoção do mercado de rua do centro de Porto Alegre/RS e sua realocação para um shopping popular. O “camelódromo”, como ficou conhecido o edifício que abriga mais de 800 lojas – de aproximadamente 4m² –, foi realizado em tempo recorde graças a uma Parceria Público Privada (PPP), a primeira do gênero em Porto Alegre e uma das pioneiras no Brasil. A observação participante – acrescida de outras técnicas, como entrevistas em profundidade e *surveys* – teve como ponto de partida um dos principais grupos de camelôs envolvidos na transição. Este grupo, inicialmente otimista

em relação à transição, foi preterido na disputa pelos melhores espaços no camelódromo e reagiu com uma série de mobilizações. Foram acionadas diversas instituições políticas, tais como a Câmara Municipal, o Ministério Público, a Prefeitura, e o Orçamento Participativo, entre outras. As tensões em torno desse processo criaram um cenário propício para uma investigação que se preocupa em reconstituir etnograficamente os nexos entre a economia e a política, o objetivo e o subjetivo, o micro e o macro, a cidade e os cidadãos, a diversidade de agentes e de agências que caracterizam uma dada configuração social e cultural.

PALAVRAS - CHAVE

Política, economia, mercado informal, camelôs, Estado.

¹Uma primeira versão deste artigo foi elaborada como monografia final do curso de Individualismo, Memória e Sociabilidade, ministrado pelas professoras Cornélia Eckert e Ana Luíza Carvalho da Rocha, no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGAS-UFRGS), apresentada no II Colóquio Individualismo, Sociabilidade e Memória (Porto Alegre, dez/2010), no V Encontro Nacional de Estudos do Consumo (Rio de Janeiro, set/2010) e na XVII Reunião Brasileira de Antropologia (Belém, ago/2010). Agradeço, pois, aos comentários das professoras e, em especial, aos diálogos com meu orientador professor Arlei Sander Damo, bem como aos professores Rosana Pinheiro Machado e Heitor Frúgoli Jr., com quem tive a oportunidade de debater, em momentos distintos, os principais argumentos deste artigo.

Desde os tempos mais remotos, os mercados de rua existem em toda parte e são um componente essencial da paisagem e arquitetura das grandes cidades. Suas origens são tão diversas – e complexas de serem traçadas – quanto os espaços que ocupam nas metrópoles, a diversidade de trajetórias que encerram e a maleabilidade com que circulam pela malha urbana. Se a heterogeneidade desse universo é demasiadamente ampla, devo acrescentar de pronto que os grupos que constituem o ponto de partida deste artigo são formados por *camelôs*, um tipo peculiar de comerciantes de rua² que se identificam pelo mesmo termo, que carregam estratégias particulares de ocupação do espaço urbano, baseadas em códigos éticos e estéticos específicos.

Não trato aqui do mercado de rua ou de camelôs em geral, mas de um processo de reassentamento que envolveu o deslocamento de aproximadamente 800 bancas instaladas nas ruas do centro histórico de Porto Alegre para um espaço fechado. Anunciado em 2005, com a mudança da gestão municipal, o “Centro Popular de Compras” (CPC) – ou, simplesmente, “Camelódromo”, como ficaria conhecido entre os trabalhadores, embora sua nomenclatura sofresse outras alterações com o andamento da transição – seria tomado como a marca da nova administração, tendo sido aberto à população em fevereiro de 2009 e, portanto, tendo contribuído para a reeleição do mesmo bloco de partidos ao poder. Ao longo do processo de

²Não há consenso sobre o termo mais adequado para designar os comerciantes de rua. A noção de ambulante – ou camelô –, pela qual o Estado habitualmente se pronuncia para referi-los, carrega consigo uma conotação de expropriação, de alguém que, à maneira do exilado ou do expatriado, não é senhor de sua terra e, por conseguinte, não possui acesso à categoria de cidadão. A noção de informal é, paradoxalmente, por demais ampla e restrita. É ampla porque, se pensada sob a ótica da formalidade – entenda-se legalidade –, acaba se dispersando num leque variado de atividades que no Brasil ocupa quase 50% da mão de obra ativa. Ao mesmo tempo, o conceito de informalidade é restritivo, pois focaliza apenas os aspectos jurídicos e tributáveis. Naturalizando os parâmetros legais, a noção de “informal” transforma as práticas do comércio de rua em meros desvios de conduta, empobrecendo, sobremaneira, os seus significados contextuais (Aguiar 2007; Cunha 2006; Machado da Silva 2002; Mafra 2005; Noronha 2003; Pinheiro-Machado 2004; 2009; Rabossi 2004; Ribeiro 2006; 2010)].

Uma parte expressiva desses comerciantes não era residente na própria capital, mas nos municípios do entorno – consequência direta do adensamento do comércio informal nos anos 1980 –, o que tornava arriscado tentar justificar, aos porto-alegrenses, a destinação de seus tributos para o atendimento de demandas de quem não é, ao menos legalmente, um cidadão local – não arrecada determinados impostos, não vota para prefeito da cidade, etc.]

implementação, ficaria claro que a mesma maleabilidade que garantiria, até então, a sobrevivência de toda uma categoria de trabalhadores nas ruas do centro teria de ser empregada, doravante, para recomodar e reordenar, compulsoriamente, seus projetos de vida, não mais nas vias e calçadas, mas nas fronteiras das novas bancas, de cerca de 4m², situadas sobre uma superfície de 20.000m².

Localizado na Praça Ruy Barbosa, sobre dois terminais de ônibus, em pleno “coração” da cidade, a algumas quadras da Prefeitura Municipal, do Mercado Público e de duas das vias de comércio popular mais frequentadas por compradores de todo o estado, o camelódromo passaria por uma série de modificações em seu projeto e estrutura, de acordo com o andamento das negociações entre as três modalidades de agentes envolvidos em sua concretização: os camelôs – que ocupavam as ruas do centro – o governo municipal e a iniciativa privada. Isso porque, ainda em 2006, a prefeitura de Porto Alegre celebrou um contrato de Parceria Público-Privada (PPP) com a empresa Verdicon S.A., de acordo com o qual o poder público cederia, através de licitação, uma área nobre no coração do centro para a construção de um espaço capaz de abrigar, contiguamente, 800 camelôs devidamente cadastrados junto à Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio (SMIC). A empresa assumiria o ônus da construção do edifício e, como contrapartida, lhe seria concedido o direito de exploração do empreendimento através da cobrança de aluguéis, de valores pré-ajustados, das 800 bancas. O projeto previa, igualmente, a criação de uma área de “livre aluguel”, prevista para “lojistas” e destinada ao “equilíbrio financeiro” dos investidores. O contrato teria validade durante 25 anos, prorrogáveis por mais 10.

O projeto de um camelódromo agradava tanto aos lojistas instituídos, em sua inequívoca pretensão de eliminar a camelotagem, quanto à mídia local, afinada com o discurso higienista segundo o qual era passada a hora de devolver as ruas aos transeuntes. Sua inauguração ocorreu em outubro de 2008, e não sem motivos, dado que a data correspondeu ao interstício do primeiro para o segundo turno das eleições municipais. O evento ocupou as páginas da mídia local e dos espaços destinados à propaganda eleitoral gratuita. A ocupação efetiva ocorreu alguns meses mais tarde, já no início de 2009, depois de vários adiamentos impetrados pelo Ministério Público, a pedido de um dos grupos de reassentados. A mobilização desse grupo, que foi preterido por ocasião da distribuição dos espaços, se estendeu para além da ocupação do camelódromo e, de fato, havia sido iniciada muito antes da inauguração, tão logo o projeto foi anunciado, ainda em 2005.

A realocação dos camelôs foi um projeto ousado e inovador por parte dos gestores municipais. Embora não tenha sido o primeiro do gênero no Brasil, envolveu um conjunto extenso de variáveis que precisaram ser equacionadas com habilidade,

sendo a principal delas, sem dúvida, o *consentimento* dos próprios camelôs. O uso da repressão pura e simples se mostrou, ao longo dos anos, uma estratégia economicamente inócua, pois os camelôs mudam de lugar ou retornam depois de certo tempo. Isso é politicamente desgastante, uma vez que os camelôs se reivindicam como trabalhadores honestos e encontram nisso solidariedade junto ao público mais amplo. Se a persuasão mostrava-se como a via mais indicada, talvez a única possível, para o convencimento dos camelôs, era preciso que o poder público dispusesse de um trunfo para entrar na negociação: um espaço compatível para a realocação das bancas que se encontravam nas ruas e praças.

Com o contrato de PPP, celebrado ainda em 2006, o poder público correspondia, simultaneamente, tanto às expectativas dos setores da economia formal, que exigiam a reurbanização e higienização do centro de Porto Alegre como condição para seu sucesso comercial, quanto aos anseios da opinião pública, que via com certa resistência o investimento de recursos públicos vultosos para tratar de um setor malquisto pela população e que, ademais, nem bem eram residentes da capital³. Argumento, na minha dissertação de mestrado (Kopper 2012), que a estes processos podemos nos referir, respectivamente, através das ideias de *gentrificação* e de *governamentalidade*. No primeiro caso, muitos autores já discutiram os diferentes processos pelos quais os centros urbanos das grandes cidades vão, paulatinamente, passando por ciclos que alternam desocupação e degradação com reurbanização e patrimonialização (Leite 2001; 2002). No caso específico que me ocupa, a gentrificação de prédios e ruas históricas, tinha o objetivo, mais que de devolvê-las aos assim considerados “cidadãos de direito”, ou de propiciar a eles um novo “ângulo” de contemplação desses patrimônios, promover uma nova instilação econômica, tratando de reconduzir a classe média – em permanente expansão – para esses espaços outrora ocupados. O camelódromo inseria-se, assim, como parte desse processo, já que, simultaneamente, removia sujeitos indesejáveis, onerosos e perigosos à economia formal, oxigenando-a, ao mesmo tempo em que os submetia, por meio de uma série de políticas de formalização subsequentes à ocupação do prédio, à conversão em comerciantes populares ou ainda microempresários. Mais que um jogo de palavras, tais ações de marketing visaram à fabricação de uma nova subjetividade comercial, por sua vez adequada à proposição do camelódromo como “shopping popular”, vale dizer, como receptáculo de novos fluxos de clientela que tinha interesse nessa modalidade de mercado em reconfiguração.

Na origem desses novos modos de subjetivação de determinados segmentos da população, encontra-se um processo de reconfiguração das estratégias estatais de governamentalidade (Foucault 1979), isto é, das formas pelas quais o Estado se

constitui e se pensa para atingir determinados fins. No caso de Porto Alegre, tratava-se de propor um novo modelo de gestão dos investimentos públicos (Souza Lima 2002) que, ao mesmo tempo em que reurbanizasse e higienizasse o centro da cidade tomando como ponto de partida a ideia da cidade cosmopolita e multicultural, permitisse ao Estado esquivar-se das implicações políticas e dos custos econômicos. Ao sugerir a PPP como tática financeira, o governo municipal pôde esgueirar-se para evitar possíveis desgastes políticos – amparando-se, para tanto, sempre que necessário fosse, nos novos documentos legais produzidos quando da instituição de Centros Populares de Compras e de seu regimento interno, que passariam a ordenar a jurisprudência das relações entre empresa, poder público e camelôs.

Por outro lado, o conceito foucaultiano de governamentalidade implica, igualmente, um certo regime de verificação e modos de alinhamento ou agenciamento da subjetividade (Foucault 1984; 1985). No primeiro caso, poderíamos sustentar que a remoção e a transposição dos camelôs das ruas do centro são concomitantes à emergência de novas formas de saber sobre o centro histórico, os trabalhadores informais e os equipamentos públicos urbanos – que pressupõem, ademais, modelos de intervenção específicos sobre esses espaços e sujeitos. No segundo caso, não menos importante, a transição desse mercado de rua teve importantes implicações no agenciamento da subjetividade dos trabalhadores afetados – o que implica pensar desde a sua organização em associações para fazer frente ao Estado, até o modo como passaram a ressignificar, durante o processo, de distintas maneiras, as categorias chave pelas quais se definiam, alternativamente, como “camelôs” ou “comerciantes populares”.

Não é de menor importância para o argumento deste artigo o fato de que o Estado, ao tratar “os camelôs” enquanto categoria homogênea – já que esses sujeitos tornar-se-iam afeitos ao controle por meio de processos de cadastramento, remanejamento e fiscalização –, acabou por privilegiar certos setores desses trabalhadores, particularmente aqueles que souberam o melhor momento de aliarem-se ao governo municipal na tentativa de ter as suas reivindicações incorporadas ao projeto. Isso não elide o fato de que diferentes projetos de transição estavam em jogo ao longo do reassentamento – o que se mostraria fundamental para a compreensão da diversidade de trajetórias que se desenrolariam com a abertura do empreendimento, para além do escopo ordenador e homogeneizador do Estado.

DE CAMELÔS A COMERCIANTES: O CONTEXTO DA TRANSIÇÃO AO CPC

O mercado nas ruas centrais de Porto Alegre é tão antigo quanto a própria

capital, podendo-se observar sua presença em fotos do final do século XIX. Igualmente longínqua é a queixa dos lojistas e não raros foram os conflitos envolvendo os camelôs, os agentes de fiscalização e a polícia. Todavia, houve um recrudescimento dessas tensões ao longo da década de 1990, marcada por altas taxas de desemprego, sobretudo no seu início e no seu final. Levas de trabalhadores perderam seus empregos com carteira assinada e recorreram às ruas como estratégia de sobrevivência. De outra parte, a intensificação do processo de globalização ocorrida nesse período gerou uma oferta abundante de mercadorias – eletroeletrônicos e vestuário, sobretudo – fabricadas a baixo custo nos países asiáticos e buscadas pelos camelôs brasileiros no Paraguai (cf. Pinheiro-Machado 2004; 2009). O comércio de rua se expandiu e se sofisticou, concorrendo com certos segmentos do comércio varejista e disputando ruas, praças e calçadas com automóveis e pedestres.

Juliano Fripp, um dos principais líderes de camelôs envolvidos com o processo de transição das ruas ao camelódromo, chegou à Rua da Praia, tida pelos porto-alegrenses como a rua central por excelência, no início dos anos 1990. Repleta de altos e baixos, sua trajetória incluía, até aquele momento, incursões na agricultura – nascido na região nordeste do Rio Grande do Sul, migrara com a família para Rondônia, no Norte do Brasil – ; na indústria, no ramo da produção de iogurtes e derivados de leite; no extrativismo, trabalhando com garimpagem de ouro; e mesmo no comércio, como produtor e vendedor de algodão doce. Entre uma ocupação e outra, envolvera-se com a criação de associações, cooperativas e sindicatos. No final da década de 1980, com a extinção das pistas clandestinas de pouso e decolagem que davam acesso aos garimpos, Juliano retornou ao estado de origem trazendo um pouco de ouro para dar início a um novo empreendimento. Fixou-se em Esteio – cidade com pouco menos de cem mil habitantes que integra a Região Metropolitana de Porto Alegre –, montou uma pequena fábrica de agasalhos e os trouxe para vender no centro de Porto Alegre.

Aproveitando a experiência acumulada no Norte, Juliano iniciou a organização dos camelôs. Sua reputação cresceu rapidamente, pois, além do traquejo político, ficou conhecido como “corredor” de fiscais – dos que cobravam propina, sobretudo. Subdividiu o comércio ao longo da Rua da Praia em quadras, cada qual tendo seu representante. Ele próprio se elegeu coordenador da quadra em que trabalhava – num processo “transparente” e “democrático”, segundo sua versão. Fortalecido em suas bases, Juliano investiu na negociação de melhorias para o comércio local, garantindo que os camelôs não seriam molestados pelos fiscais da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC), ávidos por propina. Por volta de 2001, propôs a criação de uma associação de camelôs e feirantes, a ASFERAP, que incluiria as cerca de 200 pessoas que trabalhavam ao longo da Rua da Praia, geralmente após as 17h.

Começar a falar em Camelódromo, pra mim, pra muitos é bem antes, mas pra mim é falar em 1990, quando a gente foi pra Rua da Praia trabalhar com o comércio informal, por uma questão de necessidade pura, por não ter emprego (...). E lá a gente encontrou muita gente como a gente, que por necessidade extrema acabam indo pra rua, porque é a única forma que as classes dominantes deram pra nós e continuam dando. Então na rua a gente achou a dignidade, a maneira de poder trabalhar e sobreviver. Então esta luta começa desde 1990, a gente se organizando pra chegar o momento de que os espaços que a gente pudesse trabalhar fossem dignos, um espaço que a gente pudesse mostrar pra sociedade o valor que nós temos.

Alfonso Limberger acompanhou a movimentação de Juliano desde o princípio e com certa apreensão. Filho de brasileiros, mas criado na Argentina até os 17 anos, seu primeiro emprego formal foi num açougue, situado na Rua Voluntários da Pátria, que concentra, ainda hoje, muitas lojas que têm como clientela as classes trabalhadoras, onde foi construído o camelódromo e que, à época, também se caracterizava pela presença ostensiva do comércio de rua. Alfonso casou-se com a filha de um camelô e foi instigado a abrir seu próprio negócio, “nem que fosse na rua”, como relata. Prosperou com a venda de eletrônicos até que novas regulamentações da prefeitura, em meados da década de 1980, inviabilizaram um de seus dois pontos, sendo que o outro teve de ser transferido para a esposa. Com isso, passou a se ocupar, basicamente, das viagens em busca de mercadorias e da organização de feiras no interior. Na segunda gestão do PT em Porto Alegre (1992-1996), o grupo liderado por Alfonso conseguiu, depois de muitas negociações, o consentimento do poder público para agrupar as bancas, dispersas em diversas ruas e calçadas, em uma via interditada para o trânsito, contígua à Praça XV, no “coração da cidade”, que se tornaria, a partir de então, o principal reduto de camelôs em Porto Alegre.

Os rumores de que havia uma associação de camelôs em constituição em outra parte do centro chegaram aos ouvidos de Alfonso de forma difusa, até o dia em que, repentinamente, um sujeito, de andar rápido e decidido, de camiseta vermelha e baixa estatura, lhe interpelou, entregando uma folha de papel e anunciando que, daquele momento em diante, ele, Alfonso, seria seu representado. A relação entre os dois começou azeda, obviamente, e o tempo haveria de torná-la ainda pior.

Tais clivagens, que ficariam cada vez mais evidentes ao longo do processo de transição – quando entram em jogo outras categorias estratégicas como a noção de “camelô” em oposição à de “comerciante”, por exemplo –, encerram, na origem, distintas imagens ou concepções acerca do engajamento dos grupos populares na política representativa. Nesse sentido, a criação de associações com o objetivo decla-

rado de negociar diretamente com o poder público, se não chegou a representar a introdução inédita do comércio de rua no domínio da política, ao menos propulsou um canal direto de negociação. Como veremos mais adiante, subjacente a esta inflexão no acionamento e na apropriação dos espaços urbanos estão, coexistindo simultaneamente, a predisposição à militância político-partidária e ideológica de um lado e, de outro, o engajamento extensivo nos espaços da democracia participativa da cidade.

Assim, não surpreende que, paralelamente ao recrudescimento dos conflitos entre camelôs – e ao seu adensamento em espaços cada vez menores e mais restritos –, as primeiras ideias concretas em torno da constituição de um espaço fechado que os abrigasse tenham surgido com maior vigor durante a última das quatro gestões do PT na prefeitura (2001-2004). É isso que explica, de um lado, por exemplo, o aumento da pressão dos setores da economia formal pela remoção dos camelôs, advinda, sobretudo, de instituições como a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) e o Sindicato dos Lojistas do Comércio de Porto Alegre (Sindilojas). Da mesma forma, não deixa de ser significativo que, do ponto de vista do Estado, interessado na urbanização e higienização do centro, os camelôs, de párias sociais, tenham rapidamente se convertido em “interlocutores” substanciais: uma passagem que para Juliano pareceu natural, em função de suas demandas por reconhecimento político, mas que por Alfonso sempre foi visto com certa desconfiança – uma vez que isso tornava visível a articulação entre política e economia e sujeitava, assim, os camelôs à adesão irreparável ao projeto. Em outras palavras, colocava-os num caminho sem volta, em que o Estado estaria predisposto à negociação dos critérios de construção e distribuição do espaço, mas sem colocar jamais em discussão o objetivo ou a imprescindibilidade da obra.

A forma como Juliano e Alfonso negociaram a inclusão de seus grupos nas listas oficiais de camelôs que seriam “contemplados” pelo Estado com os novos boxes – e o modo como asseguraram, através de aproximações políticas, que esta lista não “diminuísse”, vale dizer, que ninguém desistiria do projeto – seguiu diferentes caminhos. Para Juliano, que durante o período da rua se empertigava com o estigma da categoria camelô e se considerava algo mais que um vendedor de quinilharias, as dificuldades não estavam tanto em aceitar a remoção em si. Diante da inevitabilidade do processo de transição, tratava-se, antes, de assegurar, para a sua gente, que as condições simbólicas desse rompimento fossem as menores possíveis: vale dizer, que o projeto como um todo produzisse sustentabilidade financeira e social. Isso incluía, num primeiro momento, rechaçar o modelo vertical de camelódromo, inspirado no projeto arquitetônico de Belo Horizonte, que havia sido proposto inicialmente pelo governo de José Fogaça (PMDB – 2004-2008), tão logo este assumiu a prefeitura – afinal de contas, se era no chão da rua que

se vendia bem, por que inverter a ordem natural das coisas e obrigar o cliente a deslocar-se para o alto?

Aí começa uma luta que a gente desde o início acreditou que seria verdadeira. (...) Assim como os vereadores acreditaram nesse camelódromo, nós também acreditamos nele. Acreditamos que as propostas que a gente tava levando pro então secretário seriam aceitas. Acreditamos que os espaços seriam de 2 por 2. Acreditamos que o valor seria de R\$ 200 a R\$ 250. Acreditamos que a gente teria acesso à engenharia da obra, porque é a nossa segurança, de quem vai estar lá dentro daquele espaço, que ta em jogo. Só que nada disso aconteceu!

Até aquele momento, Alfonso não havia entrado diretamente na discussão. Nem ao menos a comissão que presidiria, para tratar da transferência, estava formada. Uma coisa, contudo, lhe estava suficientemente clara: Juliano havia estragado tudo ao resolver apoiar irrestritamente a criação do camelódromo – com direito, inclusive, a faixas e cartazes na Câmara de Vereadores no dia da aprovação unânime do projeto de lei que autorizava a criação da PPP e a construção do camelódromo sobre um terminal de ônibus. O grande problema estava que isso implicava uma série de alianças políticas de bastidores – que seu adversário teria aceitado sem nem, ao menos, questionar-se a respeito das consequências futuras. Para Alfonso, era evidente que Juliano havia sido manipulado de todos os lados, pela SMIC, pelo sindicato, pelos partidos políticos, e teria arrastado grande parte da categoria de trabalhadores em sua ruína pessoal.

Alfonso, por outro lado, estava disposto a encabeçar a resistência política com os órgãos públicos competentes, apoiado por líderes vinculados, por exemplo, ao Sindicato dos Camelôs e Ambulantes de Porto Alegre. Nunca teve maiores problemas em aceitar seu status de ambulante enquanto estivera na rua – afinal era este o ofício que o sustentava e que investia suas demandas políticas da legitimidade necessária para torná-las eficazes. Da mesma forma, sabia que, uma vez deslocados para o novo camelódromo, seu status jurídico-formal se alteraria profundamente e, por extensão, também, o tratamento legal dispensado pelas autoridades com as quais dialogava. Logo, se havia algo a ser feito diante da inevitabilidade da transição, era qualificar os sujeitos que, de camelôs, seriam transformados em comerciantes populares. Tais problemas, que poderiam ser de ordem identitária, no caso de Juliano, para Alfonso se resolviam na carta fria da lei e do contrato.

Para os membros da ASFERAP, a transição para o CPC foi vivida com dramaticidade. No início das tratativas eles se mostraram muito otimistas e, de fato, aderiram ao discurso oficial sobre o novo eldorado. Imaginaram que o deslocamento

das ruas para o CPC lhes proporcionaria melhoras em todos os planos. Além de aumentar a renda, ficariam ao abrigo das intempéries, deixariam de ser molestados pelos fiscais e pela polícia, seriam tratados como comerciantes e, portanto, mudariam de status. Na medida em que se aproximava a conclusão da obra e o deslocamento tornava-se iminente, as certezas foram se deteriorando. Por sua vez, a inversão de estratégias da parte de Alfonso coincidiu com a formação de alianças sindicais e políticas, com a criação da Comissão “Praça XV, José Montauray e Vigário José Inácio” e, mais importante, com um momento crucial do processo de elaboração do projeto de transição: a negociação dos critérios de acesso e de distribuição dos boxes, de acordo com os diferentes grupos de camelôs registrados oficialmente na SMIC.

Os dois grandes blocos nos quais o CPC está subdividido, conhecidos como A e B, foram percebidos, desde o princípio, como muito desiguais. A sensibilidade de anos no comércio de rua indicava, para ambos os grupos, que o bloco A era nitidamente privilegiado em termos de localização, o que haveria de se confirmar posteriormente. A ASFERAP defendia a ocupação das 800 bancas – de aproximadamente 4m² – por sorteio aberto a todos os camelôs devidamente credenciados. O grupo liderado por Alfonso exigia que se aplicasse o critério de antiguidade, de modo que eles, por estar há mais tempo “na rua”, seriam privilegiados. O debate foi tenso e se arrastou por várias semanas. Uma espécie de conselho deliberativo foi instituído e, não havendo acordo, o critério foi escolhido no voto. O voto de minerva coube ao secretário da SMIC, e privilegiou a posição da Comissão da Praça XV. Os membros da ASFERAP se revoltaram e, desde então, passaram a associar o grupo de Alfonso aos representantes do governo. Essas animosidades – entrecortadas por filiações e predileções partidárias – acabariam pontuando todo o cenário mais amplo em que se travariam as disputas pela permanência dos camelôs nos boxes e se incrustariam na própria geografia espacial do prédio, peremptoriamente dividido entre bloco A (a favor da política de remoção dos comerciantes) e bloco B (contrário).

A derrota da ASFERAP no embate pontual da distribuição dos boxes gerou novas incertezas entre os camelôs, mas, aquela altura, eles já estavam demasiadamente comprometidos com o processo de deslocamento para que pudessem oferecer resistência. Juliano, o principal líder do grupo durante o processo de transição, tentou um amplo espectro de medidas protelatórias – entre as quais o recurso ao Ministério Público, devido a supostas irregularidades na infraestrutura do prédio e a produção de um documentário, ao som de “Fábrica” (Legião Urbana), intitulado “O último ano da ASFERAP na Rua”, assim como uma série de reuniões preparatórias e cursos de capacitação em parceria com órgãos como o SEBRAE. Tudo isso teve por efeito retardar o reassentamento, mas não reverteu nenhuma decisão, sobretudo as mais graves, dentre elas a destinação da ASFERAP para o Bloco B e a cobrança de

aluguel das bancas tão logo a ocupação fosse realizada. Não passaria uma semana no camelódromo para que os novos comerciantes confirmassem suas piores expectativas, pois o baixo movimento de público no Bloco B fez as vendas declinarem de forma generalizada. Um misto de desapontamento, pânico, revolta e ameaça de insurreição tornou-se rotina entre o pessoal do Bloco B.

Havia, contudo, um terceiro elemento, fundamental para o entendimento dos desdobramentos da transição dos comerciantes informais para o novo prédio, que tanto Alfonso quanto Juliano haviam descurado: o papel que desempenharia, com a implantação do projeto, a empresa Verdicon S.A., vencedora do processo de licitação para a construção da obra. Isso porque, ainda em 2006, o então prefeito José Fogaça (PMDB) havia celebrado um contrato de Parceria Público-Privada (PPP) – o primeiro da história de Porto Alegre –, segundo o qual o governo cedia uma área pública à empresa para a edificação do shopping popular. A empresa teria o direito de cobrar aluguel dos futuros comerciantes, como forma de reaver seus investimentos, sendo que estes deveriam ser recrutados entre os camelôs de diversas ruas do centro de Porto Alegre. A referida PPP foi aclamada pela grande mídia local, afinada com o discurso moralizante e higienista segundo o qual era passada a hora de limpar as ruas do centro, devolvendo-as aos “cidadãos de bem”, e acomodar os comerciantes informais em local apropriado, onde poderiam negociar suas mercadorias desde que pagassem impostos.

Do ponto de vista da regulamentação do comércio informal, a adaptação das Parcerias Público-Privadas ao projeto do camelódromo tem, pelo menos, duas grandes consequências. Em primeiro lugar, ao criar o Comitê Gestor⁴, através do estatuto interno do camelódromo, ela permite ao poder público atuar de forma sutil e despercebida, numa espécie de “mediação” tácita entre os interesses da empresa e os dos novos comerciantes – colocando-se a favor do “contrato” e da “lei” sempre que necessário for, como estratégia de invisibilização de sua agência e, simultaneamente, como mecanismo de aprovação das demandas que lhe interessarem. A PPP permitiu ao governo municipal higienizar o centro da cidade, atendendo a antigas demandas, ao mesmo tempo em que delegou à empresa privada o embate direto com os camelôs insatisfeitos, e estes últimos, à própria sorte.

Desse ponto de vista, nem Alfonso nem Juliano escaparam incólumes, muito embora tenham, novamente, adotado, cada qual, estratégias distintas. Enquanto o

⁴Órgão instituído pelo estatuto interno e composto por uma representação tripartite que inclui um membro da SMIC, outro da empresa que obteve a concessão (Verdicon Construções) e três comerciantes populares titulares de bancas.]

primeiro empertigava-se com a impetração de processos jurídicos contra a empresa, a partir da associação que passara a presidir com a abertura do camelódromo (Associação dos Comerciantes do CPC), o segundo lançaria mão da expertise apreendida em anos de militância no OP e na política partidária de esquerda – particularmente ao fazer uso da esfera pública e ao ocupar espaços estratégicos da cidade para a canalização de suas reivindicações. Aqui, novamente, distintas noções acerca da tomada de posições no âmbito da política estão em jogo. Enquanto Alfonso deixa claro que suas intervenções são, no máximo, protocolares – no sentido de cobrar e fiscalizar a aplicação das normas contratuais estabelecidas antes da transição –, Juliano, ao contrário, passa a sugerir que o problema está, na origem, em imaginar a gestão de um espaço público por agentes privados. Poderíamos mesmo avançar e antever, aí, o prenúncio de grande parte dos conflitos que estariam por vir quando da abertura do prédio – quando a noção de “ser camelô” passaria a ser cada vez mais acionada como balaústre dos embates em torno da permanência nos novos espaços de trabalho.

JULIANO E ALFONSO: A TENSÃO ENTRE “SER” E “ESTAR” CAMELÔ

Os trajetos delineados por Juliano e Alfonso sinalizam uma tensão de base entre “ser” e “estar” camelô. Enquanto o primeiro, presidente fundador da ASFERAP, sempre fez questão de escapar ao rótulo estereotipado da categoria de “camelô”, valendo-se, em detrimento, da expressão – politicamente mais polida e amena – de “feirante” para justificar a sua atuação ao longo da Rua da Praia, o segundo jamais negou sua “condição” de camelô ao longo dos mais de 25 anos em que atuou no entorno da Praça XV. Com a abertura do empreendimento, as posições se inverteram: Juliano passaria, com a implantação e as consequências do projeto, a reinventá-la e mesmo invocá-la em favor de uma categorização identitária do movimento social, como o baluarte das lutas e disputas políticas que seriam travadas para resguardar seu direito de permanência nos boxes do shopping popular; enquanto Alfonso a negaria veementemente, sob o pretexto de que, uma vez “inaugurado” o novo negócio, este operaria um rearranjo global da vida desses sujeitos, doravante sob a responsabilidade de manter um patrimônio com endereço fixo e bem estabelecido que, por sua vez, demandaria também novas táticas subjetivas de acomodação que deveriam passar longe da noção de camelô.

O itinerário de Alfonso, desde o período anterior à inauguração do prédio, era pontuado por entrevistas concedidas a diferentes veículos de comunicação, enaltecendo as consequências positivas e construtoras de um sentido autônomo de individualidade materializado na própria fluidez e naturalidade com que empregava, dis-

cursivamente, a categoria de “comerciante popular”. Trata-se, aqui, de forjar, criativa e individualmente, uma nova interioridade pela qual a experiência da transição adquire sentido imediato: gestada no interior de um campo de possibilidades afeito ao movimento ascético do empreendedor comercial, a transição é elaborada progressivamente ao longo dos meses que antecedem à inauguração e adquire a ideia de uma mudança global das condições objetivas e subjetivas de vida. Nesse caso, portanto, a transição equivale à preparação e elaboração imagética de um futuro esperado e projetado, em que o ritual da inauguração do prédio aparece apenas como a passagem para uma nova fase cuja absorção e realização das condições objetivas encontra correspondência no sujeito que as desejou e imaginou (Berger e Luckmann 1983; Wagner 1979).

“Centro de Compras vai mudar a vida de 800 camelôs”

“A rotina diária de incertezas de Alfonso Limberger, 43 anos, ambulante da Praça XV, vai mudar com a construção do Centro Popular de Compras. Agora, os dias passados na rua, sob calor, frio, vento, sol ou chuva, e a precariedade do local para comercialização dos seus produtos, serão substituídos pela proteção, segurança, aconchego e certezas do camelódromo.’

‘Quem tem um trabalho como o meu sabe das dificuldades do dia a dia. Não temos como planejar a nossa vida, não sabemos como o dia irá nascer, não sabemos se teremos o mesmo espaço para trabalhar na manhã seguinte. Mas as incertezas começam a ficar de lado com a vinda do camelódromo. Teremos o nosso espaço, em um lugar muito bem projetado, e isso é uma conquista’, revela Alfonso, coordenador da comissão que representa os vendedores ambulantes.’

Novo momento – Com apenas 19 anos, Alfonso casou-se com uma vendedora ambulante e deixou a profissão de açougueiro para acompanhá-la na sua profissão. Já são quase 25 anos na atividade, e ele, que foi um dos primeiros comerciantes da Praça XV, não consegue esconder ansiedade por estar vivendo esse novo momento. (...) São 800 histórias semelhantes à de Alfonso que iniciam novos tempos em suas vidas e também de suas famílias. A começar pelas suas novas nomenclaturas: comerciantes populares, no lugar de camelôs (...).!”

Aqui, não é tanto a percepção e a realização das mudanças objetivas (em termos de uma readequação total do perfil da clientela, da estrutura física do prédio e, conseqüentemente, da oferta de mercadorias específicas) que conduz e explica o

sucesso, mas, antes, a predisposição à aceitação do projeto como produtor de positividade, isto é, de um novo sujeito que é capaz de atribuir a todas estas mudanças o sentido do “progresso”, da “dignidade”, da ascensão social, enfim, da percepção e do léxico do “sucesso”. A predisposição subjetiva à aceitação das novas condições de comercialização e sociabilidade permite que os entraves que emergem no traçado desse deslocamento para a legalidade sejam situadas, invariavelmente, no sujeito que as experimenta: é porque este não se adequou completamente à imagem do novo comerciante e, logo, porque a transição não foi completamente incorporada, que as vendas não alavancaram. De fato, a adesão incondicional ao léxico do “sucesso” coloca em jogo a necessidade de superação dos entraves à conversão: não é que as condições objetivas da transição (como os encargos com alugueis, as novas obrigações em termos de horários, práticas, técnicas e expectativas de comercialização) não desempenhem um papel importante no processo de aceitação do projeto, mas, antes, que não se pode explicar a predisposição subjetiva à incorporação dessas práticas exclusivamente por uma avaliação de custo-benefício econômica.

Para Juliano, contudo, e sua comunidade – que se constitui nos marcos de um projeto coletivo de transição –, a dinâmica das relações entre a apropriação simbólica do Camelódromo e as implicações deste campo de possibilidades em termos das formas de sociabilidade pode ser mais bem sintetizada no próprio uso discursivo que se faz da categoria “camelô”, em oposição à de “lojista” ou de “empresário”. Trata-se, aqui, de um jogo estratégico e ambivalente: ao mesmo tempo em que não se está preparado para assumir os encargos financeiros e simbólicos da nova posição social e cultural que a figura do “comerciante” impinge, Juliano também não despreza – chegando, inclusive, a postular – as novas prerrogativas e vantagens que a mudança de status institui: “Aqui nós somos diferenciados!”. É uma tomada de posição que tem em vista as sensações, as impressões e os impactos subjetivos do processo de transição, e que pressupõe o acionamento dinâmico e concomitante do léxico individualista e holista (Dumont, 1985) na definição dessa diferenciação como a espessura da fronteira que caracteriza a ambivalência existencial de seus interlocutores – que não se situam, ainda, nem aqui nem ali (Turner, 2008: 215-252), mas neste espaço liminar entre o universo anônimo da rua e o da visibilidade e da legalidade intrínsecas ao Camelódromo. É o jogar e flertar estratégico e parcial com cada um desses universos de significado, sem comprometer-se a uma adesão axiomática e irreversível, que caracteriza a transição enquanto uma fronteira que promove a mediação e articulação (De Certeau, 1994: 194-197).

Se nos é dado persistir no caso de Juliano enquanto protótipo de transição coletiva – que, de mais a mais, opera paradigmaticamente, como líder comunitário, na delimitação dos espaços de narração e criação da transição, bem como na dramatização desse pertencimento – então um rápido exame das estratégias desencadeadas ao longo dos primeiros meses da experiência do Camelódromo poderão ilustrar os argumentos que se acaba de propor. Os itinerários de Alfonso Limberger e Juliano Fripp estavam por se entrecruzar, doravante, em diversas ocasiões, muito embora constituíssem, cada qual à sua maneira, projetos radicalmente distintos. Com a inauguração, Alfonso, por exemplo, tratou de reagrupar os colegas de profissão – que compunham até aquele momento a Comissão “Praça XV, José Montauray e Vigário José Inácio” – sob o jugo de uma nova associação que a partir daquele momento carregaria consigo o sinal dos novos tempos e a marca distintiva do projeto de indivíduo que representavam: trata-se da “Associação Comercial do Centro Popular de Compras”, que tinha por escopo proporcionar, como o nome deixa entrever, cada vez melhores condições de trabalho, através da incrementação da infraestrutura do prédio, das condições de trabalho (que incluíam desde a oferta de novas mercadorias até a proposição de cursos de capacitação técnica, a fim de amplificar o fluxo de vendas) e, com isso, proporcionar uma experiência individualizadora e moderna mais completa e íntegra ao sujeito que busca as vantagens propiciadas por sua entidade.

Juliano, por sua vez, tratou de fundamentar e institucionalizar sua posição (e reputação) como o líder comunitário mais adequado e apto ao exercício da função de mediador político, cargo que o acúmulo de capitais e habilidades, como a arte retórica, o uso público da palavra e a rede de sociabilidades e competências técnicas e pessoais lhe conferiam. A um mês da abertura do prédio, em reunião ocorrida na Sala 10 do Mercado Público, onde ocorrem as principais reuniões do OP, tendo a presença de consultores de marketing e do secretário adjunto da SMIC, Juliano comemorava, junto de sua comunidade de camelôs, a suspensão do alvará de abertura do camelódromo, ao mesmo tempo em que reconhecia a centralidade de se “ocupar” o novo prédio para poder, então, “implodi-lo de dentro”. Se, de um lado, o líder servira de instrumento para convencer os que nele acreditavam da necessidade do projeto – e a presença do secretário não deixava dúvidas a esse respeito –, de outro lado, juntava-se a eles para salvaguardar seu direito ao enfrentamento e à resistência – o que o colocava na linha de frente do processo de mediação, em relação aos espaços para onde a mobilização seria canalizada, e de persuasão dos sujeitos que adeririam à causa e lhe confeririam a reputação necessária para representá-los.

Passada a primeira semana, a eleição de Juliano ao Comitê Gestor do Came-

lódromo foi fundamental para a consecução do processo de mobilização, que perduraria, com maior intensidade, até meados de 2009. O rito de passagem, além de permitir demarcar dramatizada e cerimonialmente a transição de status de Juliano no que tange ao seu processo de representação e de acesso aos espaços de uso público da palavra, é fundamental para a compreensão dos caminhos delineados por aqueles camelôs que percebiam na possibilidade de representação de seus interesses – e, conseqüentemente, na necessidade de formação de uma comunidade de pertencimento – o único caminho possível para a produção de um espaço subjetivo capaz de acomodar um determinado *projeto coletivo* de produção da transição. Aqui, é o líder que dará o tom da narrativa e, subsequentemente, o espaço dos possíveis simbólicos para a edificação dos símbolos de percepção da transição por parte do comerciante ordinário que dramatiza esse pertencimento ao grupo: sem essa elaboração, as estratégias de resistência não poderiam ser canalizadas pelos interstícios do poder enquadrador do Estado.

Juliano procura, pelas estratégias que coloca em prática, amalgamar o “melhor dos dois mundos”, ao aventar, por exemplo, a minoração das rupturas (a própria ideia de horizontalização dos novos espaços sugere a minimização dos esforços necessários à transposição da escada de acesso do prédio), ou ao manter intacto o nome de sua associação após o deslocamento para o Camelódromo (propõe-se, aqui, que o nome simboliza e tipifica o pertencimento identitário que o líder dramatiza enquanto mediador, e a sua alteração poderia descrever a própria tentativa de conversão ao projeto individualista). Juliano busca, enquanto representante institucionalmente empoderado, o caminho da negociação das *condições de comercialização*, na tentativa de fazê-las convergir às expectativas de sua comunidade através da proposição de períodos de carência ou zoneamento do valor dos aluguéis – para quem, essencialmente, trata-se de emular, em todos os aspectos materiais e existenciais, as dimensões da experiência vivida nos contextos da rua. Uma vez captados e produzidos os pontos de amarração, que engendram a ponte simbólica, caberá ao líder organizá-las em termos de um programa de itinerários a partir de onde o fenômeno de transição deverá ser vivenciado.

Esse “trajeto” de resistência (De Certeau 1994), o líder o construirá, recorrendo às mesmas instituições que outrora colocaram, discutiram e aprovaram, em termos legais e jurídicos, seja a necessidade de transposição, seja a tramitação imprescindível à construção da obra. É assim que, após os dois primeiros meses de atividades – marcados por turbulências, confusões e tímidas tentativas de negociação interna das condições de comercialização e de divulgação do novo empreendimento que, de outra parte, recrudescem as diferentes perspectivas de engajamento subjacentes à apropriação do novo espaço – Juliano convoca todos os “comerciantes” com

espírito e identidade de “camelôs” a assumirem seu quinhão de responsabilidade e comparecerem à Tribuna Popular da Câmara de Vereadores, que veio a ser realizada no dia 30 de abril de 2009. O evento reuniu cerca de 600 camelôs no auditório principal da casa: iniciava-se, naquele momento, o processo de mediação política encabeçado por Juliano e sua comunidade, na tentativa de estabelecer pontes de comunicação com os espaços da Câmara, que repercutiriam, em longo prazo, na realização de seis reuniões do Comitê Gestor do Camelódromo com a Comissão de Finanças e Tributação (CEFOR), distribuídas entre os meses de maio e outubro de 2008, bem como a mobilização coletiva, pontuada por protestos e passeatas, em frente à prefeitura municipal.

O segundo semestre de 2009 iniciou em meio a um clima de tensão e efervescência para os comerciantes populares envolvidos com a mobilização política na Câmara de Vereadores. De um lado, o evento da Tribuna Popular, em meados de abril, produziu um ambiente de expectativas positivas com relação ao tão propalado e aguardado papel de intermediação das autoridades públicas em relação aos conflitos que se acumulavam entre os comerciantes inadimplentes e a administração do Camelódromo. De outro, a intensidade dos debates durante as primeiras reuniões na CEFOR, realizadas num intervalo de apenas duas semanas – com a presença maciça de vereadores e, inclusive, do próprio secretário da SMIC, Idenir Cecchim – deu novas razões para que os comerciantes acreditassem numa possível solução dessas pendengas, ao mesmo tempo em que fortaleciam e recrudesciam os ânimos para suportar as incertezas da transição, materializadas e acumuladas nas dívidas, nos problemas e nas crises de identidade. O mês de junho, contudo, arrefeceu as tramitações – foi realizada apenas uma rápida e reunião que sequer contou com a presença de todos os vereadores da comissão.

Ao longo do mês de julho e de boa parte de agosto, a questão não tornou a ser discutida na Câmara. Enquanto as pessoas pareciam cada vez mais assombradas pela postergação das decisões e negociações e pelo acúmulo das dívidas de aluguel sem uma resolução objetiva, Juliano continuava atipicamente sereno. Várias são as pessoas que, no cotidiano da experiência da transição, nos boxes e corredores do Camelódromo, interceptam o trajeto de seu líder para perguntar-lhe sobre o andamento das reuniões, ao que ele retruca, simples e vagamente, “que as coisas estão avançando”. Esses momentos de convocação para dar explicações são, portanto, as ocasiões em que compete proceder à adequação e compatibilização da morosidade da burocracia estatal com a premência das demandas locais; dos interesses dos políticos de ofício com os interesses comunitários:

Eu não me preocupo muito com isso, porque enquanto a coisa ficar assim, em suspenso, eles não vão poder fazer nada. A SMIC não vai poder despejar porque eles vão estar desrespeitando a Comissão instituída e a Câmara Municipal. (...) Mas nós não podemos pagar o aluguel, porque nós não estamos vendendo o suficiente para isso. *Ninguém* pode pagar! Se eu começo a pagar o aluguel, e daqui a pouco o nosso amigo ali não vai ter condições de pagar aí a gente vai estar ferrando com ele! Nós temos que *segurar junto!* Nós temos que lutar pela nossa *anistia!*!! Porque a idéia do Cecchim é fazer uma *lavagem cerebral* na gente, ele quer convencer a gente que o problema é *nosso*, ta nas *nossas* bancas, nas *nossas* mercadorias. Nós temos que segurar junto e vamos até a frente da prefeitura para protestar! Nós não podemos deixar que eles nos desarticulem aqui dentro, nós temos que conservar a unidade do movimento a todo custo!

A atividade do líder diz respeito, portanto, a um duplo procedimento: de um lado, é preciso (re)constituir – tal como o xamã ou o profeta religioso (no nível coletivo) e o psicólogo ou o psicanalista (no nível individual) –, o sentimento de pertencimento à coletividade, por meio do acionamento, da manipulação e criação de diferentes elementos constitutivos do processo de transição pelo qual esses sujeitos constroem a percepção dessa experiência. Por outro lado, sua reputação e qualidade como liderança dependem do emprego de certas competências que o colocam em ação em espaços extrínsecos e inacessíveis àqueles do sujeito ordinário da comunidade. A Juliano caberá, portanto, reconhecer e avaliar a ambiência simbólica e o tom subjetivo dos estados emocionais daqueles indivíduos que estão sob o seu jugo enquanto líder comunitário e canalizar tais experiências de modo a produzir efeitos de mediação política, isto é, a operarem como conectores eficazes no âmbito das reuniões na Câmara de Vereadores.

Enquanto conversávamos, Juliano e eu, na Praça de Alimentação do Camelódromo, uma velha senhora veio ao seu encontro, o semblante abatido, uma notificação em mãos, recebida a pouco por um dos fiscais da SMIC. Tratava-se de um aviso de despejo. Ela chorava, balbuciava, insegura, e Juliano reanimou-a, utilizando-se de quatro estratégias discursivas: em primeiro lugar, fazendo crer de que aquela senhora era parte de uma coletividade, de um movimento social reivindicatório, e de que há um acordo político que assegura a permanência de todos os comerciantes populares no Camelódromo. Em segundo lugar, a manipulação da religiosidade e, em particular, da crença em Jesus; em terceiro lugar, uma diminuição simbólica da figura do fiscal, na tentativa de fazer perder o medo do poder coercitivo e vigilante do poder público contra os camelôs; em quarto lugar, a ênfase na cidadã de direitos, na idéia de que não há somente deveres, mas também direitos a serem respeitados,

e que participar de um movimento organizado e deixar de obedecer a uma injunção legal pode significar, igualmente, o respeito aos direitos do indivíduo.

[Juliano] A Senhora não pode ficar assim! A senhora faz parte de um movimento! Nós temos um acordo com a prefeitura! Até o dia 15 de dezembro não haverá despejo! A senhora não pode aceitar passivamente essas notificações desses fiscalzinhos de merda! Eles não têm nenhum poder! Só querem plantar o terrorismo aqui dentro! A senhora é uma cidadã de direitos! Não precisa ter medo e sair correndo entregar o dinheiro que a senhora não tem para a empreendedora!

[dona Maria] Mas eu tenho medo de ficar devendo... Eu nunca fiquei devendo na minha vida e não é agora que eu vou começar... Eu tenho muita fé em Jesus e no Espírito Santo!

[Juliano] Então use a sua fé e o nosso movimento e não assine mais esse papel. Porque essa é a estratégia deles! Eles querem que todo mundo assine com medo, fazer todo mundo refém da empresa! Só que eles não são ninguém! A senhora não parece que tem fé! Tem que ter fé que as coisas vão melhorar, a senhora vai ver! Mas não saia correndo pra pagar as suas dívidas! Não se entregue!

[dona Maria] Sabe que tu tens razão! Eu não vou mais me preocupar tanto com isso! Muito obrigado, viu, Juliano! Deus te abençoe!

O recrutamento dos camelôs dispostos a fechar suas bancas e, não raro, deslocar-se pelas ruas até a frente da Prefeitura Municipal ou a Câmara de Vereadores – mesmo quando vendiam satisfatoriamente e sacrificavam-se em nome dos poucos cuja situação era, realmente, insustentável – fez sentido durante algum tempo, quando as estratégias discursivas empregadas por Juliano – em busca, alegadamente, de sustentabilidade, zoneamento dos espaços de acordo com fluxo de pessoas e mesmo um ano de carência no pagamento de aluguéis – vinham ao encontro das expectativas gestadas por essa comunidade de interesses. Estes incluíam um leque bastante amplo de problemáticas, desde aqueles que, tendo condições para pagar, se baseavam na repercussão da mobilização para não fazê-lo, até aqueles que, mesmo sem vender, titubeavam em colocar-se explicitamente contra a Prefeitura e a administração do camelódromo, e que demandavam, por isso mesmo, as competências de persuasão do líder comunitário, uma espécie de chefe cujo poder de oratória é muito apreciado (Clastres 1990; Austin 1962). O espectro ideológico variava, nesses casos, desde o universo religioso (e suas várias subdivisões), passando por noções de justiça, merecimento e enriquecimento igualitário, até o apelo à cidadania e à participação popular como armas contra a concentração de poder político e/ou econômico nas mãos de elites privilegiadas.

O deslocamento até o camelódromo implica, sobretudo, uma caminhada epistemológica, uma dinamicidade, uma movimentação que faz referência a pelo menos duas dimensões complementares: ao mesmo tempo em que inaugura um trajeto espacializado, isto é, um percurso objetivamente delineado no seio da paisagem constitutiva da região centro da cidade, ele é, também, e antes de tudo, um movimento narrativo, ou seja, construtor de uma certa temporalidade em deslocamento. Do ponto de vista do antropólogo em campo, problematizar o movimento implica, seguramente, considerar o seu próprio itinerário a partir desta dupla semântica: de um lado, o movimento que o etnógrafo realiza *junto com* a alteridade, descobrindo o espaço no acompanhamento dos trajetos objetivos por entre corredores e paredes do camelódromo; por outro lado, as manobras que o antropólogo realiza para *colocar a alteridade em movimento*, procurando suscitar e acompanhar os deslocamentos espaciais e físicos que a própria narrativa desse indivíduo sugere.

As narrativas acerca da dinâmica da transição colocam em jogo, de um lado, o problema do *tratamento* e, por extensão, da qualidade das relações com as instituições que fundamentam a perspectiva de legalização subjacente ao projeto de camelódromo. Se os procedimentos jurídico-formais de visibilização da mão-de-obra informal se colocam como inevitáveis, do ponto de vista da construção desses sujeitos, então nada mais legítimo do que fazer valer a perspectiva do cidadão demandante de direitos, amparado por sua vez, entre outras coisas, na manipulação da cultura escrita, através do documento que autoriza, legalmente, a ocupação contratual dos boxes. Nesse sentido, a ambivalência no tratamento por parte dos agentes encarregados da fiscalização – por meio do emprego de técnicas ou dispositivos visando à violência física, estética e moral que fazem menção àquelas utilizadas na rua, quando eram consideradas legítimas – implica o não reconhecimento das novas condições inauguradas com a abertura das lojas.

Por outro lado, essa positivação da legalidade esbarra, a todo o momento, no cumprimento e na incorporação dos “ônus” da mudança. Se o Estado é rechaçado ao tratá-los com a ambiguidade característica da transição entre a informalidade e a legalidade, não é menos reprovado por instituir precisamente os critérios de ocupação e visibilização das fronteiras do que é estar no camelódromo. As “vantagens” advindas da instrumentalização, do papel assinado, do alvará em dia, são assim obliteradas pelas preocupações em fazer cumprir o pagamento das novas taxas financeiras: aluguéis semanais, serviços de condomínio, contas de luz, telefone, internet e cartões de crédito, despesas com a manutenção da infraestrutura dos espaços e das mercadorias, etc. Somam-se a isso as tentativas de consolidação do esquadrinha-

mento do tempo e do espaço, através da instauração de prazos e horários rigidamente afixados e horizontalmente individualizados; de espaços de comercialização que exigem a maximização funcional de sua arquitetura interna, a distribuição equânime de pessoas e objetos, enfim, a padronização externa das diferenças em favor da diversificação interna da organização do espaço.

De certa forma, é o “mundo” da rua que é preciso traduzir e insuflar para dentro da banca de cerca de quatro metros quadrados; é no âmbito da banca que doravante deverão ocorrer as competições de diferenciação de objetos, técnicas e pessoas, não mais na apropriação do espaço externo. Aqui, o corredor é projetado para a “livre circulação”: na rua, era o próprio corredor, através das calçadas, que importava apropriar e se constituía no cenário das disputas pela diferenciação estética da comercialização de produtos que, em sua essência, eram semelhantes. É, portanto, uma homologia semântica que se pretende atingir entre as posições simbólicas ocupadas por cada agente nesses campos tão clivados quanto a amplitude da distância social que separa a rua do camelódromo.

A dinâmica da transição traz consigo o problema da constituição das fronteiras identitárias desses sujeitos em pleno processo de reelaboração de sua subjetividade. De modo que a espessura simbólica desse trajeto de deslocamento implica um constante tensionamento em relação às figuras liminares que compõem a paisagem do novo espaço de trabalho, tais como os agentes de fiscalização, os representantes do Estado, os administradores da empresa, os próprios “comerciantes populares” (em sua diversidade biográfica e de engajamentos), bem como os novos e antigos camelôs, que permaneceram na rua ou na “lista de espera”, e que paulatinamente retornam aos seus antigos pontos nas calçadas das ruas do centro e nas escadarias de acesso ao camelódromo. A dinâmica da legalidade não exclui diferentes estratégias de aproximação ou afastamento de cada um desses vários posicionamentos e universos de pertencimento social; ao contrário, o que a própria trajetória de Juliano parece indicar é um flerte com o universo moderno-racional do cidadão de direitos ao nível da mobilização pública e da politização dos símbolos da transição, ao mesmo tempo em que, do ponto de vista subjetivo e das estratégias de produção do sujeito comerciante, permanecem certas táticas referenciadas ao universo da rua e a incorporação de tantas outras que sinalizam a ambiguidade constitutiva da transição. Tal é o caso, por exemplo, da incorporação de mercadorias “pirateadas” ao leque de possibilidades de comercialização, ao mesmo tempo em que, da perspectiva da construção identitária, preconiza-se um afastamento em relação aos camelôs que permanecem na rua e que, doravante, com a construção do camelódromo, deverão ser, por excelência, o alvo dos agentes de fiscalização da SMIC. Neste caso, o que os diferencia não são as práticas e saberes que orientam as estratégias de comércio e a

seleção das mercadorias – já que entre ambos os casos há somente uma diferença de grau, e não de natureza – mas, sobretudo, a forma como os estabelecidos nos espaços do camelódromo postulam e constroem suas especificidades identitárias, legais e posicionais, em oposição ao camelô ordinário que nem ao menos possui qualquer papel homologado pelo Estado que lhe assegure o direito ao livre comércio.

Com efeito, os “cavalos”, como são chamados os camelôs que se situam em frente à escadaria principal do camelódromo, oferecem, em sua maioria, CDs, DVDs e calçados piratas, ao passo que os “novos comerciantes populares” tendem a se especializar no comércio de determinados setores de mercadorias, tais como confecções de marcas falsificadas, eletrônicos vindos do Paraguai, entre outros produtos. Ao mesmo tempo, as estratégias de abordagem de clientes fazem lembrar o universo da rua, ao colocar como central o papel do vendedor na instituição da relação de reciprocidade econômica: uma das características estéticas da dinâmica do comércio informal, sobretudo nas calçadas e ruas do centro, está em não esperar passivamente a iniciativa do transeunte em demonstrar o interesse em um determinado produto; é ao vendedor que cabe oferecê-lo constantemente ao cliente, por meio do emprego de estratégias performáticas, seja de locuções adjetivadas e gritadas, seja através da movimentação pelo espaço que lhe é destinado, observando o perfil dos transeuntes e procurando estabelecer nexos hipotéticos entre o que se espera seja o seu perfil de consumidor. Muitas dessas táticas podem incluir, de fato, a interação corpo a corpo, a movimentação de braços e mãos do vendedor buscando atingir seu potencial cliente, ou ainda o tratamento personalizado ao dirigir-se, de longe, ao indivíduo que passa em frente a sua banca. Nesse sentido, passar pela escadaria de acesso constitui-se realmente numa espécie de rito de passagem desafiador, já que é preciso, num primeiro momento, despistar ou desfazer-se dessas estratégias de venda empregadas pelos “cavalos” que, não raro, acompanham insistentemente o potencial cliente até o fim do lance de escadas, dirigindo-lhe sugestões pessoais ou então oferecendo modelos de calçados e títulos de DVDs ou CDs.

Certa feita, enquanto caminhava pela saída do camelódromo, uma senhora que me acompanhava relatou-me: “Se for assim, eu digo pro Cecchim que eu vou colocar 10 cavalos para fazerem divulgação da minha lojinha e levar os clientes pra lá. E digo também que eu vou vender meias do Paraguai, sim! Porque se não for assim, não tem como vender três por cinco reais! Se a gente tem que enfrentar o monte de intermediários não da pra gente ter um preço competitivo”. Esse ponto de vista justifica boa parte das tensões e insatisfações proferidas por esses comerciantes populares em relação ao tratamento recebido dos agentes de fiscalização do estado – para quem tal diferenciação, muito mais simbólica que efetiva, não se transfigura em práticas suficientemente reconhecedoras de suas novas condições jurídicas.

Ser comerciante popular significa para esses indivíduos acessar a categoria e o léxico definidor do cidadão de direitos – o que implica autonomia legal e moral diante do Estado na busca de seus objetivos particulares, entre os quais estão as escolhas das táticas de comercialização e dos produtos vendidos. Desse ponto de vista, portanto, a inevitável produção de dignidade que veio junto com a instituição do projeto de camelódromo implica considerar a transição como uma escolha mais ou menos espontânea por parte dos indivíduos afetados pelo processo, diante das vantagens claras oferecidas pela legalidade. Por outro lado, ser cidadão implica também, para estes indivíduos, a possibilidade de reivindicar os direitos constitucionais mais fundamentais, que são, então, apresentados como responsabilidade do Estado. Dessa perspectiva, a relação Estado / sociedade civil aparece fundamentada a partir da lógica do patronato, como uma espécie de clientelismo corporado assimétrico (Landé 1977) em que é obrigação do Estado – essa instituição onipotente e onisciente totalizadora – prover a proteção e o sustento de seus membros, particularmente daqueles que historicamente foram alijados do processo de participação democrática e que agora demandam políticas de reconhecimento diferenciadas a partir da concepção de um Estado multicultural.

Dentro desse universo heteróclito são extraídas as ferramentas que constituem, por mecanismos de bricolagem, a própria identidade e especificidade existencial e discursiva de meus informantes – um grupo particular no interior desse campo de forças. Essas idiossincrasias são, nesse sentido, imanentes à própria dinâmica da correlação de forças entre as posições diferenciadas ocupadas por cada um desses agentes em campo – e não são, de forma alguma, cristalizadas ou essencializadas como a categoria “identidade” pode eventualmente sugerir. No seio desses tensionamentos e deslocamentos simbólicos, corre-se o risco sempre presente de tomar como características particulares relativas à constituição de um determinado pertencimento de grupo aquilo que, por vezes, é apenas a discursividade ou narrativização contingente e situacional de um dado sujeito em meio a esse universo e mergulhado num contexto particular de enunciação diante de determinado receptor, cujo conjunto de variáveis e influentes, tão heteróclito quanto possa ser, parece a todo o momento escapar a qualquer tentativa de definição que pressuponha certa categorização homogeneizadora.

Se, portanto, na esfera de bastidores relativa à constituição do sujeito econômico do camelódromo, observa-se, ao longo de 2009, algumas modificações tácitas e tímidas em termos de estratégias de apresentação dos produtos e de distribuição e composição do “mix” de mercadorias – talvez no sentido de uma certa especialização setorial de determinadas modalidades de bens – há, por outro lado, uma acirrada problematização nos espaços públicos de discussão que debatem disputadamente

as razões dos insucessos de parte dos comerciantes populares diante de outros, mais afortunados e predispostos à concorrência e à sobrevivência mercadológica. Nessas ocasiões, o mesmo comerciante que opera com a reinvenção de sua subjetividade e das técnicas e artes de fazer relativas ao comércio informal é investido de uma outra postura subjetiva e discursiva ante os agentes de Estado, diante dos quais é preciso dramatizar determinadas técnicas narrativas e performáticas que visem à desresponsabilização do sujeito em dificuldades financeiras no camelódromo, de modo a fazer ressaltar a dimensão assimétrica da relação mantida com o Estado e, por extensão, do sentimento de expropriação e exploração subjetiva desses sujeitos a partir da consagração de um projeto que não teria passado pela discussão democrática de seus critérios de implementação. É a partir da discussão e da intervenção de Juliano enquanto mediador político nos espaços públicos, sobretudo no acionamento da Câmara de Vereadores, que a formulação de discursos de insatisfação que confrontem diretamente a lógica local da reciprocidade com as práticas de gestão adotadas pelo Estado – e, com ele, de um modelo específico de cidadão “comerciante popular” – se tornam pensáveis por parte da comunidade. Mais uma vez: é a partir dessas disputas que o próprio sentido desse pertencimento coletivo e identitário, de seus hiatos e lapsos em termos dos indivíduos que compõem essa rede, de suas particularidades biográficas e identitárias, é desenhado e trabalhado, num processo constante de bricolagem artesanal no campo indestrinçavelmente associado da subjetividade, da economia e da política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Julia Saldanha Vieira de. 2007. *Camelódromo da Praça XV: improviso, comunicação e auto-organização*. Porto Alegre: Trabalho de Conclusão de Curso em Educação, FACHED-UFRGS.
- BERGER E LUCKMANN. 1983. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes.
- CUNHA, Manuela I. P. da. 2006. “Formalidade e Informalidade: questões e perspectivas”. *Etnográfica*, Vol. X, n.º 2: 219-231.
- DE CERTEAU, Michel. 1994. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis, Vozes.
- DUMONT, Louis. 1985. *O individualismo. Uma perspectiva antropológica da ideologia moderna*. Rio de Janeiro, Rocco.
- FOUCAULT, Michel. 1985. “A cultura de si”. In: _____. *História da Sexualidade 3: o cuidado de si*. Rio de Janeiro: Edições Graal: 43-75.
- _____. 1979. “A Governamentalidade”. In: _____. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal: 277-293.

- _____. 1984. "Introdução. A problematização moral dos prazeres". In: _____. História da Sexualidade 2: o uso dos prazeres. Rio de Janeiro: Graal: 7-32.
- KOPPER, Moisés. 2012. De Camelôs a Lojistas: etnografia da transição do mercado de rua para um shopping popular em Porto Alegre/RS. Porto Alegre: Dissertação de Mestrado em Antropologia Social, PPGAS-UFRGS.
- LANDÉ, Carl H. 1977. "Introduction. The dyadic basis of clientelism". In: SCHIMIDT, Steffen W. et alii (org.). Friends, followers and factions: a reader. Berkeley: University of California Press: XIII-XXXVII.
- MACHADO DA SILVA, Luís Antonio. 2002. "Da informalidade à empregabilidade". Caderno CRH, Salvador, n. 37: 81-109.
- MAFRA, Patrícia Delgado. 2005. A "pista" e o "camelódromo": camelôs no Centro do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado em Antropologia Social, UFRJ.
- NORONHA, Eduardo G.. 2003. "‘Informal’, Ilegal, Injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil". Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Vol. 18, n.º 53: 111-129.
- PINHEIRO-MACHADO, Rosana. 2004. "A Garantia soy yo": etnografia das práticas comerciais entre camelôs e sacoleiros na cidade de Porto Alegre e na fronteira Brasil/Paraguai. Porto Alegre: Dissertação de Mestrado em Antropologia social, PPGAS-UFRGS.
- _____. 2009. Made in China: Produção e circulação de mercadorias no circuito China-Paraguai-Brasil. Porto Alegre: Tese de Doutorado em Antropologia Social, PPGAS-UFRGS.
- RABOSSA, Fernando. 2004. Nas ruas de Ciudad del Este. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado em Antropologia Social, Museu Nacional-UFRJ.
- RIBEIRO, Gustavo Lins. 2010. "A Globalização Popular e o Sistema Mundial Não-Hegemônico". Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 25, nº 74: 21-38.
- _____. 2006. "Economic Globalization from below". Etnográfica, Vol. X, n.º 2: 233-249.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos. 2002. "Introdução". In: _____ (org.). Gestar e Gerir. Rio de Janeiro: Relume Dumará: 11-22.
- TURNER, Victor. 2008. Dramas, Campos e Metáforas. Niterói: Ed. UFF.
- WAGNER, Helmut R. (Org.). 1979. Fenomenologia e relações sociais. Textos escolhidos de Alfred Schutz. Rio de Janeiro: Zahar.
- www2.portoalegre.rs.gov.br/ppp: acessado em 17.07.2010.
- <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/vivaocentro/>: acessado em 18.07.2010.

ABSTRACT

This paper starts with the tensions involved in the removal of the street market in downtown Porto Alegre/RS and its relocation to a popular mall. The “camelódromo”, as the building – which houses more than 800 stands of roughly four square meters – became known, was accomplished in record time thanks to a Public-Private Partnership (PPP), the first of its kind in Porto Alegre and one of the first in Brazil. The participant observation – plus other techniques such as interviews and surveys – had as its starting point a major group of vendors involved in the transition. This group, initially optimistic about

the transition, was passed over in the race for the best spaces in the camelódromo, and reacted with a series of mobilizations. Several political institutions were called upon, such as the City Council, the Prosecutor, the City Hall, and the Participatory Budget, among others. The tensions around this process created a favorable environment for a research that tries to retrace ethnographically the connections between economics and politics, the objective and the subjective, the micro and the macro, the city and the citizens, the diversity of agents and agencies that characterize a given social and cultural setting.

KEYWORDS

Politics, economics, informal market, street vendors, State.

SUBMETIDO EM

Maio de 2011

APROVADO EM

Janeiro de 2012

Moisés Kopper

Doutorando em Antropologia Social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFRGS e bolsista do CNPq. Mestre em Antropologia Social e Bacharel em Ciências Sociais pela mesma universidade. Participante dos seguintes grupos de pesquisa (CNPq): Núcleo de Pesquisas sobre Culturas Contemporâneas (NUPECS) da universidade; GEEQ (Grupo de estudos de Empresas e Organizações), da PUC-RS; e do Programa “Clases Medias, procesos económicos, políticos y culturales”, do Instituto de Desarrollo Económico y Social. Em 2011, foi bolsista de pesquisa, durante três meses, no Instituto de Altos Estudios Sociales da Universidad Nacional de San Martín, através do Programa CAPES-CAPG (Brasil/Argentina). Atua principalmente nos seguintes temas: antropologia urbana, antropologia da política, antropologia do Estado, antropologia econômica, democracia participativa, cultura popular, arte oratória, mercados informais, Camelódromo(s), Parcerias Público-Privadas, classes médias, processos de estratificação e mobilidade sociais.

O PSEUDOPROTESTANTISMO COMO UMA NOVA RELIGIÃO BRASILEIRA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA DOS ASPECTOS TEOLÓGICOS E SOCIOLÓGICOS DO NEOPENTECOSTALISMO

Cláudio Antônio Cardoso Leite
Gerson Bento Freire

RESUMO

Este artigo apresenta de forma objetiva o desenvolvimento do processo sócio-religioso ocorrido na esfera protestante no Brasil a partir da década de 1970. O artigo faz uma relação histórica desse processo com o protestantismo clássico. A pes-

quisa apresenta a fé neopentecostal como uma manifestação de espiritualidade sincrética brasileira que cria uma forma pseudoprotestante de atuação social. O texto também faz menção ao caráter economicista dessa nova religiosidade.

PALAVRAS-CHAVE

Neopentecostalismo, sociedade, prosperidade, protestantismo brasileiro.

O movimento da fé protestante no Brasil se faz peculiar não apenas em função de questões históricas como também pelas respostas éticas que a própria sociedade brasileira, ao longo desse processo, dá a essas questões religiosas. O Brasil é um país marcado pela mistura de raças, de culturas, o que contribui como arcabouço para entendermos o surgimento e a formação do protestantismo enquanto opção religiosa, bem como o pensamento de *ser protestante* no Brasil.

Ao afirmar que se é protestante no continente onde o termo se originou, a mensagem tem um significado objetivo, a saber, pessoas que professam a fé cristã, mas que não estão ligadas à Igreja Católica Romana. Mas no Brasil o termo protestante carrega um emaranhado de significantes que exige sempre uma explicação complementar. Aqui não se diz apenas que se é protestante, quem é protestante sempre é algo mais: protestante reformado, protestante pentecostal, protestante neopentecostal. Porém, contraditoriamente, todos esses termos são reduzidos à palavra *crente* ou *evangélico*¹. Ser *crente* no consciente coletivo brasileiro é não ser católico, nem espírita, nem ateu. A palavra *crente* faz parte de um conhecimento popular sobre religião. Esse conhecimento em relação à fé protestante vem mudando à medida que a sociedade assimila e reconstrói seus conceitos sobre espiritualidade e religião. Ser *crente* na década de 1970 estava ligado a questões como não fumar e não beber e a um código de vestimentas peculiar. Hoje, o combate ao tabagismo é uma realidade social que se afastou da esfera religiosa e passou para a esfera da saúde pública. Os *crentes* assumem tendências da moda e estão presentes na grande mídia e nos grandes eventos esportivos mundiais. Esse é um exemplo de como o saber popular e a percepção em relação ao protestantismo no Brasil vêm sofrendo mudanças.

A década de 1970 no Brasil foi palco de mudanças sistêmicas na sociedade, principalmente na esfera econômica. Essas mudanças também afetaram a esfera da fé. A relação do catolicismo com a ditadura, o surgimento de novas comunidades de fé e o fenômeno neopentecostal são alguns dos elementos de caráter religioso que permearam esse período da história contemporânea do Brasil em relação à expansão do protestantismo.

O objetivo desse artigo é identificar a formação e surgimento do neopentecos-

¹Segundo Freston (1993) o termo “evangélico” é usado para identificar o cristão não católico, que é considerado protestante, sem haver uma distinção entre protestantes históricos e os outros dos movimentos pentecostais e neopentecostais.

talismo, bem como apresentar a dinâmica dessa mentalidade religiosa de *ser protestante*, definindo algumas fronteiras sociológicas e teológicas que existem dentro do protestantismo brasileiro a partir da década de 1970, e comparar o protestantismo histórico com o neopentecostalismo a partir desse período. Tal exercício historiográfico não pretende esgotar o assunto, mas apontar as primeiras direções para uma pesquisa mais apurada no futuro.² Portanto, trata-se de uma análise comparativa que visa identificar os limites teóricos e éticos da religiosidade protestante brasileira, desse modo, apesar de não visarmos a uma hierarquização, na qual o protestantismo histórico, conhecido como clássico, estaria em posição ascendente ao neopentecostalismo, para melhor compreensão do objeto faz-se necessário um pequeno histórico do protestantismo apresentando o processo de continuidade da fé reformada no Brasil. Da mesma forma, serão identificados os pontos de divergências na história da fé protestante que atuaram como propulsores para o surgimento do neopentecostalismo.

O contraponto teórico entre a formação de identidade pelo prisma de Peter Berger e tipo ideal weberiano de protestante também faz parte desse trabalho. Essa relação teórica aparece nos textos analisados de Mendonça (1990), Freston (1994), Mariano (1999), Leite (2005) e Freire (2008), além da bibliografia de apoio.

Por fim, a pesquisa que resultou neste trabalho analítico é apresentada de forma que o leitor possa perceber as tensões nos desdobramentos dessa nova fé, seus pontos de convergências e divergências, além do processo de ressignificação. Assim, concluímos com a hipótese do surgimento de uma nova religião brasileira – a pseudoprotestante.

O PROTESTANTISMO NO BRASIL

A historiografia mostra que o protestantismo surge no Brasil ainda durante

²Este artigo está baseado em uma pesquisa bibliográfica, na área de sociologia da religião, articulada com um trabalho de campo na modalidade de observação participante e um levantamento histórico cujas principais fontes históricas foram coletadas para uma monografia de graduação em história: FREIRE, Gerson Bento. *O NEOPENTECOSTALISMO NO BRASIL: divergências, convergências e ressignificação do Protestantismo brasileiro a partir da década de 1970*. Monografia de Graduação em História. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008. Assim, para um maior aprofundamento é necessário à continuidade da pesquisa em outros desdobramentos.

o período colonial (MENDONÇA 1990). Foram momentos distintos que podem ser divididos em quatro situações históricas:

- Os Calvinistas Franceses
- Os Calvinistas Holandeses
- O Protestantismo Étnico
- A chegada do movimento Pentecostal ao Brasil

Tal divisão é apresentada como uma análise didática não abarcando, contudo, a realidade do tráfego existente de protestantes que apenas passavam pela colônia. A divisão proposta auxilia na compreensão do processo histórico que permeia o tema, e servirá de base para um entendimento acerca dos desdobramentos da fé protestante e suas ramificações na sociedade brasileira.

A seguir estão citados alguns fatos históricos que são parte importante da formação da mentalidade protestante brasileira, e que servirão de arcabouço para desenvolvimento do tema aqui discutido.

OS CALVINISTAS FRANCESES

Segundo os autores Hack (2007) e Schalkwij (2004), o primeiro momento em que o protestantismo aporta em terras brasileiras foi com a chegada de protestantes franceses chamados de Huguenotes liderados por Nicolas Durand de Villegaignon em 1555. Dois anos após a chegada dessa primeira embarcação, um segundo grupo, agora com pastores protestantes enviados pelo próprio Calvino, aportariam no Rio de Janeiro, contudo, permaneceriam em uma Ilha aguardando permissão para aportarem. Essa missão tinha como objetivo trazer a doutrina calvinista para o Brasil colônia. Calvino participou do envio desses missionários que, ao chegarem ao Rio de Janeiro, realizaram o que seria o primeiro culto protestante em terras brasileiras e na América Latina.

Após atritos entre os calvinistas recém-chegados e o capitão Villegaignon, essa missão foi expulsa do Brasil. Porém, a embarcação sofreu avarias e alguns decidiram retornar à ilha. Os membros da missão que se salvaram foram presos e acusados de hereges e foram impelidos pelo capitão Villegaignon a redigirem uma profissão de fé como base para seu julgamento. Como uma forma de reafirmarem sua fé, os calvinistas Jean Du Bourdel, Matthieu Verneuil, Pierre Bourdon e André la Fon

produziram o que ficou conhecido como a Confissão de Fé da Guanabara em 1558³. Jean de Lery, um dos sobreviventes que retornou à França, escreveu sobre esse momento histórico em seu livro *História de uma Viagem à Terra do Brasil* (1578)⁴, que foi de fato um relato de seu diário sobre a empreitada dos franceses calvinistas na segunda metade do século XVI no Brasil colônia.

O impacto do calvinismo no Brasil colônia foi mínimo, ou pelo menos silenciado pelos historiadores como sugere Mendonça (1990), diferentemente do ocorrido na América do Norte. Contudo, a inserção do presbiterianismo e do metodismo na esfera da educação é um fato relevante, pois promove a possibilidade de fiéis terem acesso ao conhecimento formal, isso já na primeira República.

A intervenção francesa em questão não pode ser caracterizada como uma implantação factual do protestantismo na sociedade Brasileira, porque, de fato, não foi. Pode-se chamar esse momento de uma “aproximação interreligiosa” que não causou impacto estrutural algum no Brasil colônia do século XVI.

OS CALVINISTAS HOLANDESES

De acordo com Moreau e Baro (1979) e Mendonça (1990), os holandeses foram os primeiros protestantes que chegaram ao Brasil de uma forma institucional, mesmo porque os franceses calvinistas não conseguiram implantar a doutrina protestante naquela sociedade.

O Brasil colônia teve a oportunidade de conhecer as ideias protestantes reformadas de uma maneira notadamente marcante, principalmente durante a “invasão” holandesa. O conde Mauricio de Nassau, protestante reformado, deixou marcas desses ideais de liberdade, progresso e fé. Sua estada em Recife como Governador da Nova Holanda mudou a vida daquela parte do Brasil colônia. Não podemos ser simplistas, precisamos considerar que havia um forte interesse econômico nessa colonização, pois a Holanda precisava da cana-de-açúcar para aquecer seu comércio

³Essa confissão de fé ainda é reconhecida pelas Igrejas Reformadas no Brasil (Nota dos autores).

⁴O frade franciscano André Thevét relatou em seu livro *Le singularitez de la France Antarctique* (1556) o processo instalação e expulsão dos franceses da colônia brasileira. Uma cópia original da primeira edição desse livro esteve na Mostra de Arte: A Arte nos Mapas na Casa de Cultura Fiat, em Belo Horizonte, no mês de setembro de 2008.

na Europa, mas a mentalidade e as ações desses protestantes da fé reformada⁵ foram um diferencial latente no desenvolvimento dessa colonização que durou vinte e quatro anos.

Nassau estabelece o protestantismo como religião da Nova Holanda, porém, permite a prática dos cultos católicos e judaicos, inicialmente a portas fechadas, mas, depois, permite a construção de Igrejas Católicas, e até mesmo a construção da primeira Sinagoga das Américas em Recife, estabelecida na Rua dos Judeus, debaixo do governo de Nassau. Essa foi a primeira vez que o conceito de liberdade religiosa foi usado no Brasil colônia. Mas essa liberdade era para os leigos católicos, pois os membros da primeira e segunda ordens religiosas católicas não poderiam permanecer na Nova Holanda.

Já havia protestantes na colônia, pois era grande o fluxo de pessoas que vieram nos navios, especialmente ingleses. Foi no Brasil Holandês que ocorreu a experiência da instituição do protestantismo, mesmo que apenas na região chamada Nova Holanda. As marcas dessa instituição podem ser notadas na arquitetura, pois as igrejas protestantes construídas em Olinda pelos Holandeses se diferenciavam das Católicas por possuírem duas torres.

Com o retorno de Nassau à Holanda e o desinteresse do Estado Neerlandês em manter a colônia, o nordeste holandês é totalmente retomado pela Coroa portuguesa, e as doutrinas reformadas são abolidas do Brasil colônia. Estudos recentes apontam vestígios de assimilação dessa doutrina em meio a tribos indígenas e até em quilombos (SANTOS 2001).

O PROTESTANTISMO ÉTNICO

Os protestantes viriam fazer parte novamente do Brasil colônia com a efervescência política proporcionada pela vinda da Família Real ao Brasil (1808), pela assinatura do decreto de abertura dos portos às nações amigas⁶ e, em 1810, pela assinatura do Tratado de Comércio e Navegação com a Inglaterra, que garantiria liberdade religiosa aos protestantes. O Brasil se tornaria um campo fértil para as incursões missionárias protestantes.

⁵Para mais detalhes sobre a mentalidade protestante reformada holandesa veja: SANTOS, Nilson Moutinho dos. (2006:81-122).

⁶Ver o anexo após as referências bibliográficas.

Com isso, segue-se a chegada dos Luteranos, Anglicanos, Presbiterianos; missões essas que foram inicialmente norteadas por um caráter étnico, ou seja, essas igrejas deveriam atender à demanda dos navegadores protestantes que aportariam na colônia portuguesa. Porém, esses missionários protestantes logo implantariam igrejas não somente para os estrangeiros, mas também visando à evangelização e catequese dos moradores locais que se converteram ao protestantismo.

A liberdade comercial proporcionada pelo tratado comercial de 1810 mudaria a relação do governo Imperial brasileiro com as outras religiões, especialmente com o protestantismo e com a maçonaria. Essa última teve um papel fundamental em processos políticos no Brasil, principalmente nos direcionamentos da independência de Portugal. Os ideais de autonomia política da colônia já eram cortejados por membros da elite colonial, sobretudo por aqueles ligados ao comércio e ao governo de Pedro I. Isso faria com que a orientação restritiva ao culto no Tratado de Comércio fosse de certa forma relevada em detrimento ao momento político que culminaria com a independência do Brasil em setembro de 1822, ou seja, um mês antes que Dom Pedro I fosse iniciado na maçonaria⁷.

Em 1824, com a promulgação da constituição do Império, o artigo quinto do primeiro capítulo (Título)⁸ criava a possibilidade do culto doméstico. Isso contribuiu para que os habitantes da colônia tivessem acesso à doutrina protestante, mesmo que o alvo desse artigo na constituição fosse primordialmente agradar o novo parceiro comercial do Brasil: a Inglaterra. Reily (1993) apresenta de forma sistemática esse processo de inserção do protestantismo histórico na sociedade brasileira no século XIX até o início do século XX. Sua obra é um apanhado de documentos, como diários, declarações de fé, cartas, acordos e tratados com Igrejas protestantes históricas⁹ que se estabeleceram no Brasil.

⁷Deve-se mencionar que em outubro de 1882 Dom Pedro I suspende os trabalhos maçônicos na recém criada nação Brasileira visto a disputa política que havia na ordem entre Gonçalves Ledo e José Bonifácio. Os trabalhos da maçonaria começariam novamente em 1831 quando Dom Pedro abdica do trono (VIEIRA, 1981).

⁸Constituição Imperial, Título I - Art. 5. A religião católica apostólica romana continuará a ser a religião do império. Todas as outras religiões serão permitidas com seu culto doméstico ou particular, em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior de templo. Disponível em: <http://www.cmp.rj.gov.br/petro1/constituicao.htm> Acesso em: 25/11/2008.

⁹Mafra (2001:23) apresenta a importância desses tratados no processo de formação dos novos fiéis.

Segundo Mendonça (1990: 257), a partir do início do século XX, o Brasil recebe os primeiros missionários pentecostais que iniciariam denominações de Igrejas protestantes carismáticas, as quais se multiplicariam rapidamente.

No período de 1910 a 1950, surgem as primeiras igrejas pentecostais: Congregação Cristã do Brasil e Assembleia de Deus. Essas igrejas são de fato a matriz do pentecostalismo brasileiro (MENDONÇA 1984). A partir de 1950, o pentecostalismo se multiplicaria com a formação de novas igrejas como a do Evangelho Quadrangular (IEQ), a do Brasil Para Cristo e a Deus é Amor.

As igrejas em questão multiplicaram-se facilmente, visto que não possuíam uma linha ortodoxa diretiva. Isso significa que a organização dessas Igrejas está mais ligada às experiências místicas de seus membros, e não à orientação de estâncias que controlem o crescimento dessas instituições. Bastava haver uma “portinha aberta” que essas elas rapidamente assumiam o local que denominavam então como ponto de pregação. Tal multiplicação está relacionada tanto ao crescimento da denominação como também ao surgimento de novas Igrejas, ou seja, em dado momento elas se dividem com o ideal de recomeço e com novos líderes, os quais, em sua grande maioria, rompem com a comunidade inicial.

O movimento chamado de pentecostalismo tem como base a experiência da transcendência revertida em bem-estar físico e psíquico, e também uma luta constante contra demônios. As alegações de curas e de dons espirituais fizeram com que esse movimento se fortalecesse principalmente nas classes mais pobres da população brasileira, fazendo com que muitos se convertessem à fé pentecostal, pois esta proporcionava segurança e afirmava o indivíduo em sua nova realidade. O confronto contra o candomblé e religiões africanas assume papel de destaque na teodiceia pentecostal brasileira. O sofrimento nessa teodiceia é atrelado aos demônios, logo, o conceito criado por eles, de que nas religiões africanas existe um culto a esses demônios, colocou a umbanda e o candomblé como representação do “inimigo” (BRANDÃO 1980).

O pentecostalismo se apropria também de um dogma da teologia católica (Klostermann 1970), *extra ecclesiam nulla salus* (fora da Igreja não há salvação)¹⁰,

¹⁰ A expressão latina *extra ecclesiam nulla salus* significa: “Fora da Igreja não há salvação”. Esta expressão vem dos escritos de São Cipriano de Cártago, Bispo do século terceiro. Este axioma é geralmente usado como balizador da doutrina da Igreja Católica Romana que afirma a necessidade de se estar na Igreja Católica como requisito para salvação. Para mais detalhes veja KLOSTERMANN 1970.

para dar sustentabilidade, manutenção e principalmente continuidade a essas Igrejas. Essa apropriação cria uma fidelidade a essas denominações que só viria a ser afetada na década de 1970. Para uma melhor compreensão desse aspecto, deve-se considerar que o pentecostalismo possui base teológica arminiana¹¹, e isso molda a cosmovisão desses fiéis, ou seja, sua salvação está ligada diretamente a sua fidelidade à Igreja.

As comunidades pentecostais cresceram e se tornaram o lugar onde os fiéis podiam exercer o que Peter Berger chamou de plausibilidade da fé, pois “a própria vida do indivíduo só aparecerá como objetivamente real, a ele próprio e aos outros, localizada no interior de um mundo social que tem o caráter de realidade objetiva” (BERGER 1985: 26).

Esse fenômeno promoveu no Brasil o surgimento de Igrejas com nomenclaturas das mais variadas como, por exemplo: Deus é Amor, Igreja de Deus Pentecostal do Brasil, Igreja Pentecostal de Jesus Cristo, dentre outras. O estudo desse fenômeno traz algumas suspeitas sobre o papel dessas comunidades e sua relevância na sociedade brasileira.

Mariano (1999) apresenta a hipótese de que o pentecostalismo se divide em Pentecostalismo clássico e Deuteropentecostalismo. Essa distinção é tema da discussão teórica entre Mendonça (1984) e Brandão (1980). Esse debate não faz parte dos objetivos aqui, contudo, é relevante para compreensão do processo identificar como o pentecostalismo prepara o caminho para o surgimento do neopentecostalismo, mesmo que esse último venha a se descolar rapidamente de sua matriz. Nesse sentido, o pentecostalismo então reafirma a possibilidade de abertura de novas Igrejas e a liberdade que qualquer líder vocacionado tem de começar uma nova Igreja sem o reconhecimento, ou aprovação das Igrejas protestantes históricas, visto ser uma tarefa confiada por Deus. Outro fator característico do pentecostalismo foi o surgimento de líderes nacionais, assunto esse que será tratado mais adiante.

Essas comunidades são, portanto, um fenômeno de transição entre o protestantismo histórico e o neopentecostalismo quando analisamos historicamente o crescimento da fé protestante no Brasil. Todavia esse fenômeno não deve ser enten-

¹¹ Trata-se de uma escola de pensamento teológico sobre a salvação cristã baseada nas idéias do teólogo reformado holandês Jacobus Arminius (1560 - 1609). A teologia arminiana postula que o indivíduo salvo pode perder sua salvação caso abandone a fé ou cometa algum tipo de pecado e não se arrependa. Essa teologia é contrária a doutrina calvinista da predestinação. Para mais detalhes sobre a teologia arminiana veja Gruden 2002.

dido com algo linear, mas como uma complexa teia de redefinições culturais, teológicas e eclesiais na sociedade brasileira.

A TENSÃO ENTRE PROTESTANTISMO HISTÓRICO E PENTECOSTALISMO

Em seu livro, *Para uma sociologia do Protestantismo Brasileiro*, Waldo Cesar (1973) apresenta os dados históricos do desenvolvimento dos primeiros estudos realizados sobre o protestantismo. Ele mostra que o protestantismo se torna objeto de pesquisa quando é percebido como uma religião que tem por essência a fragmentação e a multiplicação, e isso acontece principalmente com o desenvolvimento das comunidades pentecostais, que em pouco tempo já estariam organizadas e chamariam a atenção de pesquisadores.

Segundo Cesar (1973), foi com o surgimento do pentecostalismo que os sociólogos foram despertados para estudos mais minuciosos sobre o protestantismo. Exemplo disso é Emillio Willens (1967), *apud* Cesar (1973), que passou quatorze anos no Brasil e estudou o protestantismo conduzindo pesquisas que demonstraram o processo e desdobramentos que estavam acontecendo em relação à fé protestante.

Para compreensão da tensão existente entre o protestantismo histórico e o pentecostalismo, é necessário destacar os seguintes aspectos. Inicialmente as Igrejas protestantes instaladas no Brasil eram voltadas para os imigrantes como mencionado anteriormente. A historiografia aponta agora para a nacionalização da fé protestante mesmo que seus fundadores fossem estrangeiros. Em seu diário, o fundador do presbiterianismo no Brasil ressalta a necessidade da “formação de um ministério nacional idôneo, isto é, pastores brasileiros para brasileiros” (SIMONTON 2002).

Esse foi o trabalho realizado por algumas Igrejas protestantes históricas no Brasil desde sua chegada, a saber, expandir a fé protestante através da implantação de Igrejas e escolas confessionais, e é claro, dentro de uma perspectiva de eliminação de qualquer mundo mágico ou irracional conforme caracteriza Leite (2005: 172-189) em relação ao tipo protestante clássico analisado por WEBER (2000), visando tão somente à formação de um indivíduo livre, racional e cristão. Essas incursões missionárias tiveram apoio mais intenso das Igrejas Americanas.

Em contrapartida, a partir de 1911¹², a sociedade brasileira conheceria o pro-

¹² Gunnar Vingren e Daniel Berg foram os fundadores da Assembléia de Deus no Brasil. Chegaram a Belém, se achegaram a uma Igreja Batista, mas logo romperam e deram início ao que é chamado por Mariano de pentecostalismo da primeira onda (MARIANO 1999).

testantismo vivenciado na perspectiva do pentecostalismo. As questões teológicas relacionadas aos dons espirituais são primeiramente as diferenças mais marcantes entre essas duas vertentes protestantes, mas é na *práxis* e nos objetivos que as diferenças dessas duas linhas que emanam da mesma raiz – A Reforma Protestante – se manifestam. As Igrejas protestantes históricas e as Igrejas pentecostais duelam *ad milenium* pela autenticidade ortodoxa do Cristianismo primitivo, a primeira baseada nos conceitos da teologia reformada que postula uma ética racional intramundana, e a última na experiência com o poder do Espírito de Deus, tendo o relato bíblico da epifania de “pentecostes” narrado no livro de Atos¹³ como referência, segundo Leite (2005).

O Protestantismo histórico servia-se dos ideais de intervenção social e inserção do cristão na sociedade, principalmente através da educação, aliado a uma esperança futura no Reino de Cristo, o qual começa a ser vivenciado no presente. Mafra (2001: 16) destaca que a nova religião recém-chegada ao Brasil, transformava gente comum em gente “descendente”.

Já o pentecostalismo apresentou uma proposta de hiperespiritualidade visando ao bem-estar físico e à experiência transcendente, buscando a derrota de Satanás no presente e certo isolamento das coisas do “mundo”. Essas Igrejas promoveram um tipo de “pietismo tupiniquim” conforme Alencar (2005), e viam a televisão, o futebol e a cerveja como os representantes da vida profana. Desenvolveram também um código de vestimentas peculiar que, aliado às práticas de manutenção da aparência pessoal (tamanho do cabelo, da barba), produziriam um modelo ideal de fiel pentecostal.

As diferenças entre o protestantismo histórico e o pentecostalismo podem ser percebidas no tratamento dado às questões temporais. O protestantismo clássico tem o tempo como aliado dos seus objetivos, ou seja, quanto mais tempo houver para se aplicarem os valores reformados, mais efetivo será o resultado desejado. Já no pentecostalismo o tempo é posto como um desafio a ser vencido pela fé, uma provação divina “mas aquele que perseverar até o fim será salvo” (MATEUS 24.13)¹⁴.

Esse processo dialógico, aliado a discordâncias sobre interpretações de dons espirituais, criou uma tensão entre as duas linhas teológicas, e isso fez com que as

¹³ ATOS 2.2 In: Bíblia.

¹⁴ Para mais detalhes sobre as diferenças entre os protestantes históricos e os protestantes pentecostais veja: LEITE (2005).

Igrejas protestantes históricas se afastassem do movimento pentecostal¹⁵. De fato, o proselitismo aconteceria não somente entre outras religiões e o Cristianismo, pois essa tensão criou uma concorrência por fiéis entre as igrejas pentecostais e protestantes reformados, que passam a ser denominados como *tradicionalistas* e, em um contexto mais vulgar de *fríios*, ou seja, foram denominados assim por não ansiarem pela vivência transcendente fervorosamente apregoada pelos pentecostais. Entretanto, o movimento pentecostal tem seu crescimento mais significativo pela conversão de católicos e membros de religiões afro-brasileiras, as quais são taxadas pelos pentecostais como arquiinimigas.

A FORMAÇÃO DO NEOPENTECOSTALISMO

Na década de 1970, a sociedade brasileira encontraria alguns elementos que serviriam de esteio para uma nova fé protestante. A industrialização, o militarismo e a busca do “sonho latino-americano” de bem-estar propiciaram aos novos fiéis protestantes novas formas mais objetivas de usar sua fé e espiritualidade para se beneficiarem do Reino de Deus ainda em vida.

Durante governo Geisel, o Brasil passava por um processo de industrialização. Esse fenômeno foi resultado da direitização que a sociedade brasileira vivenciava naquele contexto histórico. Na pesquisa bibliográfica realizada, percebe-se claramente que houve uma promoção do governo para realização dessas obras que levariam o Brasil a tão sonhada modernização. O governo brasileiro contraiu empréstimos faraônicos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para a realização desse projeto. Isso gerou uma crise inflacionária no final da década, que, aliada à crise do petróleo de 73 e à desaceleração do crescimento da economia, fez com que essa depressão se estendesse até o governo de José Sarney, em 1985. Essa depressão econômica aumentou a miserabilidade da classe trabalhadora que buscava nos gran-

¹⁵ Denominam-se Igrejas Protestantes Históricas as Igrejas Presbiteriana, Batistas da Convenção Brasileira, Metodistas, Anglicanas, Luteranas e Menonitas. Porém é importante ressaltar que movimentos de despertar espiritual aconteceram dentro dessas Igrejas históricas, pentecostalizando-as. Assim, essas denominações experimentaram reavivamentos carismáticos que culminaram com o nascimento de ramificações dessas Igrejas em versões carismáticas, como a Igreja Presbiteriana Renovada, a Metodista Wesleyana, as Comunidades de confissão luterana e as Igrejas Batistas da Convenção Batista Nacional. (Nota dos autores)

des centros urbanos a oportunidade do “milagre econômico brasileiro” (FURTADO 1987).

Assim, nesse contexto, o neopentecostalismo nasce como um fenômeno social urbano, e seu surgimento está ligado a essa depressão econômica ocorrida no Brasil setentista. Afinal, o convite ao consolo da alma aflita, feito pelos pregadores neopentecostais, era facilmente aceito pela população que sofria com a crise inflacionária e com o desemprego. A pregação cativante do Bispo Robert Mcalister, já conhecida na década de 60 no Rio de Janeiro por seu programa de rádio diário, levava agora centenas de trabalhadores desesperados às suas reuniões. Missionário canadense, Robert Mcallister foi missionário no Brasil nos anos 60 e fundou a Igreja Vida Nova no Rio de Janeiro. Seu trabalho de evangelização iniciou com um programa de rádio em 13 de agosto de 1960. Em 1978, iniciou suas atividades na televisão, rompendo com os dogmas pentecostais de demonização da mídia e começando a usá-la em favor da evangelização. Pode-se dizer que essa Igreja tem seu nascimento no pentecostalismo, mas cresce no neopentecostalismo, conforme Freire (2008). Em uma dessas reuniões, Edir Macedo se converteria e, em 09 de julho 1977, fundaria a Igreja Casa da Bênção, que no ano seguinte passaria a se chamar IURD - Igreja Universal do Reino de Deus, de acordo com Tavolaro (2007: 112).

Essa nova proposta de se experimentar a fé protestante ganhou rapidamente milhares de adeptos no Rio de Janeiro. Grande parte dos fiéis era formada pela classe trabalhadora que migrava em busca de trabalho e ascensão social. Mafra (2001) aponta que:

[...] as camadas populares, as vastas ondas migratórias que chegaram à cidade, especialmente do nordeste, intensificaram o conjunto de experimentos culturais, seja com o catolicismo popular que se misturava a umbanda e ao candomblé; seja com o pentecostalismo clássico que se tornava mais digerível para uma classe média através de uma maior aceitação dos referentes do “mundo” – isto é, passam a apresentar regras menos segmentadoras com relação as tendências das sociedade de consumo (MAFRA 2001: 37)

Essas comunidades surgiram com autonomia eclesiológica e não focalizavam na ortodoxia do Cristianismo Histórico. Conforme Mariano (1999: 104), verificou-se que a maioria dos seus fundadores era dissidente de Igrejas protestantes históricas e que não possuíam formação teológica sistemática.

As primeiras notícias na mídia de massa em relação ao neopentecostalismo estão ligadas ao programa de rádio Despertar da Fé, de Edir Macedo (TAVOLARO 2007). Rapidamente esses programas de rádio se multiplicariam de modo a carac-

terizar esse novo momento na fé protestante. Isso seria o primeiro passo para que o protestantismo histórico fosse ressignificado pelo que seria denominado de neopentecostalismo. Existe um paralelo interessante sobre o crescimento do neopentecostalismo e a concessão de novas estações rádios. A ocupação paulatina dos espaços de veiculação em canais de TV também foi uma ação estratégica das Igrejas neopentecostais, como veremos mais a diante. O grande movimento musical em São Paulo, na década de 1980, realizado pela Igreja Renascer, conhecido como S.O.S da Vida, e a Marcha pra Jesus, também colocaram o neopenentecostalismo sob o olhar da sociedade brasileira.

A relação de tensão entre o protestantismo histórico e o pentecostalismo, aliada à crise que se instaurava na economia dos anos 1970, proporcionou um campo fértil para a atuação da doutrina neopentecostal, a qual explorou principalmente a mídia de massa (rádio e televisão) para dar notoriedade à sua existência. Esse campo religioso abarca também as práticas consumistas. Assim, a aquisição de bens e a ascensão social se tornariam o eixo central dessa nova doutrina que se fortalecia à medida que mais e mais setores da sociedade aderissem às práticas neopentecostais. A teologia da prosperidade terá um papel fundamental no coroamento da formação dessas novas Igrejas, como veremos adiante.

O CULTO NEOPENTECOSTAL

O culto neopentecostal tem características que nos permite analisá-lo em uma perspectiva panorâmica. Isso se dá pelo fato dessas Igrejas seguirem certo código litúrgico que é aprendido na convivência das reuniões. As reuniões são regadas a muita música, com mensagens de vitória, resgates milagrosos, orações fervorosas, que conclamam os fiéis a buscarem pela vitória em Deus. O pastor ou pastora é o regente do evento.

A figura da mulher é muito mais presente nas lideranças neopentecostais do que nas Igrejas Históricas. A Igreja Quadrangular dos Estados Unidos foi fundada por uma mulher, e isso é até hoje uma marca do *ethos* dessa Igreja.

A participação feminina na liturgia cristã é um fenômeno recente em todas as denominações cristãs. No protestantismo histórico podemos citar a Igreja Metodista do Brasil e a Igreja Presbiteriana Unida como as únicas que ordenam mulheres ao ministério. Já o neopentecostalismo promove a abertura dos púlpitos às mulheres, pois seus cultos são geralmente divididos da seguinte forma:

- Abertura e saudação de boas-vindas
- Um tempo musical

- Apresentação de avisos e projetos da Igreja
- Ofertório
- Pregação
- Resposta à pregação (apelos, ofertas, exorcismos)
- Proclamação da Bênção Apostólica
- Tempo de confraternização nas dependências da Igreja.

O culto neopentecostal é a celebração de um campo mágico, emotivo e confortante, que dá sentido existencial à vida do fiel. Foi constatado nas Igrejas visitadas¹⁶ que a orientação desse culto não tem um apelo teologicamente coerente, mas, prioritariamente, está voltado a suprir as expectativas dos frequentadores. O alvo do culto neopentecostal é fazer com que o fiel receba exatamente o que ele veio buscar. A garantia do sucesso para o fiel é de fato o mecanismo de manutenção desse culto, e, caso ele não receba naquele momento, existe um mecanismo de fidelização que são as correntes de oração, campanhas de fé, que assegura o retorno do fiel. Muitas dessas Igrejas, como a IURD de Macedo e a Igreja Internacional da Graça, fundada em 1980 pelo seu cunhado, Romildo Ribeiro Soares, conhecido como Missionário R. R. Soares, possuem reuniões todos os dias da semana, em vários horários diferentes. Essa mentalidade se assemelha ao modelo americano de *convenience store* (loja de conveniência), ou seja, no momento em que o consumidor precisar a loja sempre estará aberta e próxima, para suprir os desejos dos frequentadores/clientes.

Outro aspecto interessante nos cultos neopentecostais é a uniformização daqueles que trabalham no local, os chamados *Obreiros*. A tentativa de promover o senso de pertença pode ser percebida nessa ação. O uniforme no contexto neopentecostal é de fato um símbolo que dá o aval para que aquela pessoa seja um “guerreiro” da luz. Em algumas Igrejas¹⁷ o uniforme é substituído por um tipo de colete, que lembra os *abadás* dos carnavais fora de época.

A uniformização desses obreiros é de fato o início de um processo de desligamento gradativo dos objetivos iniciais de sua chegada à Igreja. Sua ascensão faz com que o obreiro ingresse no mundo mágico da liderança e na condução dessas Igrejas. Os pastores geralmente usam terno e gravata. Isso é uma diferença notada também

¹⁶ Um dos autores desse artigo, Gerson Bento Freire, é também músico e teólogo protestante. Teve a chance de visitar centenas de Igrejas, históricas e neopentecostais, em seus quinze anos de viagens e trabalho nessa área. Seu trabalho pode ser facilmente reconhecido com uma simples pesquisa sobre sua obra fonográfica e seus artigos em sites especializados.

¹⁷ Ver a nota de rodapé 16.

por Mendonça (1990), visto que os pastores das Igrejas históricas usam togas e paramentos clericais, além de terno e gravata.

O culto para um obreiro neopentecostal tem um sentido diferente do que para um fiel frequentador, conforme foi observado no trabalho de campo. O primeiro faz parte do processo de imanência, ele se vê como parte da resposta que o fiel vem buscar; já o segundo se envolve com a transcendência para que possa receber sua benção. Muitos desses obreiros abandonam as comunidades onde foram “consagrados” e começam suas próprias Igrejas. O caso mais famoso, já supracitado, é o do Edir Macedo, conforme Freston (1994).

O exorcismo também faz parte do culto neopentecostal. A relação da luta entre bem e mal é central nesses cultos criando um dualismo religioso que sedimenta tanto os medos como a fé desse indivíduo. É nesse momento, segundo Sanchis (1997), que os inimigos dos neopentecostais são nomeados.

O culto neopentecostal é, portanto, não somente uma oportunidade de transcendência para o fiel, mas um culto à própria existência de tal prática religiosa, a qual tem poder sobre o mundo dos espíritos. Isso faz com que o fiel neopentecostal se sinta em uma classe superior de fiéis, diferentemente dos protestantes das Igrejas históricas, conforme apontou o trabalho de campo. Essa relação está ligada às manifestações espirituais que ocorrem nessas reuniões. Os neopentecostais afirmam que recebem suas dádivas devido ao fervor de sua fé, que pode ser percebido durante as reuniões. Quanto maior forem as manifestações maior será a intervenção divina na vida do fiel, e isso demonstra o interesse de Deus em abençoar aquele povo que se entrega totalmente a ele.

O número de reuniões é um dado interessante. Nas Igrejas neopentecostais, os cultos são realizados inúmeras vezes durante a semana. A IURD, por exemplo, tem uma média de três reuniões diárias (MAFRA, 2001). Da mesma forma, a Igreja Internacional da Graça segue o modelo criado por Macedo. As Igrejas históricas geralmente possuem duas reuniões semanais no templo. Esses dados abrem espaço para inferências e análises. As Igrejas que seguem a linha neopentecostal apostam na rotatividade de fiéis em seu culto. Isso garante o sustento financeiro e ideológico dessas Igrejas visto que, quanto maior for o número de pessoas passando pelos templos, maior a oportunidade de arrecadação, e maior será a possibilidade de que esse visitante se torne um frequentador assíduo. As Igrejas históricas, em contrapartida, apostam na fidelidade de seus fiéis através da assimilação da sua tradição e da sua ortodoxia. Essas formas de atuação estão diretamente ligadas à forma com que cada Igreja aborda a espiritualidade no dia a dia.

A discussão litúrgica a cerca do culto neopentecostal e o culto das Igrejas protestantes históricas é parte central na interpretação desses fenômenos sociológicos.

Compreender essa relação é adentrar no campo religioso protestante e perceber as relações de “verdade” que cada liturgia contempla.

A FÉ NEOPENTECOSTAL NO CONTEXTO URBANO E O PROCESSO DE RESSIGNIFICAÇÃO DO PROTESTANTISMO HISTÓRICO

No momento em que o militarismo da década de 1970 reprimia os movimentos sociais, o neopentecostalismo surgia como um agente invisível que aglomerava cada vez mais fiéis, contudo, sem ser notado, ou sumariamente ignorado, conforme Alves (2005). A proximidade da cúpula católica com o governo militar pode explicar esse desprezo midiático dado ao neopentecostalismo na década de 1970. Ficou evidente também durante a pesquisa realizada na Hemeroteca da Biblioteca Nacional, de acordo com Freire (2008), que de modo geral o protestantismo brasileiro não fazia parte da discussão jornalística do período analisado, visto que foram analisados microfilmes do período de 1974 até 1983, dos Jornais O Dia, Extra e Jornal do Brasil.

A afirmação que o neopentecostalismo ressignifica o protestantismo brasileiro é baseada na seguinte proposição: o protestantismo histórico visava a uma intervenção educacional e doutrinária no novo campo missionário (SIMONTON 2002). Os missionários que representavam o tipo ideal weberiano de protestante histórico (WEBER 2000) que chegaram ao Brasil eram de fato agentes de inserção da teologia reformada na cultura brasileira. O protestantismo histórico cria então a equação pela qual estabeleceu seu *ethos*: Igreja + Escola. Essa estratégia de inserção dos valores reformados na sociedade foi seguida principalmente pelos missionários presbiterianos e metodistas. A partir desse entendimento, vemos que a mentalidade protestante no Brasil, moldada principalmente pelas Igrejas históricas que aqui chegaram institucionalmente¹⁸ a partir da abertura dos portos em 1810, sofreu rupturas institucionais, teológicas e também no alcance de seus objetivos, com o surgimento do neopentecostalismo, visto que a relação desse último está ligada à realização pessoal do fiel principalmente na esfera econômica, e não ao cumprimento de um ideal teológico ortodoxo protestante. Nesse sentido, afirmamos que houve uma “ressignificação” do protestantismo brasileiro.

¹⁸ A presença protestante no Brasil foi inicialmente com a ocupação Francesa (1557) e Holandesa (1624), mas partindo do entendimento que os calvinistas permanecerem isolados em uma ilha aguardando permissão para aportar, não implantando de fato da doutrina calvinista no *ethos* do Brasil colônia, e que, o nordeste ficou sob o domínio Holandês deixando de ser parte da colônia portuguesa, decidi colocar como marco temporal da chegada protestante a abertura dos Portos. (Nota dos autores)

Desse modo, o sagrado, na perspectiva do neopentecostalismo atrelado ao contexto urbano brasileiro, foi apresentado aos fiéis através de correntes de fé, exorcismos e campanhas públicas de evangelização. Essas novas técnicas foram apresentadas à sociedade basicamente de duas formas: a primeira através das reuniões sempre carregadas de muito emoção e desafios contra os espíritos que provocavam situação de doença, miséria ou desemprego. O segundo momento foi com a chegada dessas reuniões às rádios e canais de televisão. Essa relação do neopentecostalismo com a mídia de massa foi o que de fato impulsionou o crescimento e a aceitação dessa nova forma de ser protestante. A relação do neopentecostalismo com os meios de comunicação é também percebida pelo número de concessões de rádio e canais de televisão, dadas a essas Igrejas, assim que seus membros ascenderam a cargos políticos, conforme aponta Waldemar Figueiredo Filho (2005: 16), afirmando que essa “visibilidade adquirida na participação política tem como particularidade o engajamento dos evangélicos na mídia, inclusive e principalmente na qualidade de empresários da indústria do rádio e televisão”.

Os locais de reuniões escolhidos por essas novas comunidades são também uma demonstração de ressignificação do protestantismo e sua inserção na vida urbana. Os neopentecostais transformaram galpões velhos e semidestruídos em locais de adoração e culto. Muitas dessas comunidades surgiam em meio a zonas de prostituição dos centros urbanos. Bares, oficinas mecânicas, boates e cinemas, que se transformaram em Igrejas. Em algumas cidades, como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, surgiram verdadeiros pólos de Igrejas neopentecostais.

Essa relação com a escolha do local de culto é mais um ponto de contraste entre o neopentecostalismo e o protestantismo histórico, pois o primeiro transforma qualquer lugar disponível em casa de Deus; já o último constrói, a partir do código cultural europeu, a casa de Deus. A Igreja Presbiteriana do Rio de Janeiro é um exemplo dessa intervenção arquitetônica na cidade, e isso faz parte do sentido de permanência de suas origens.

Outro aspecto dos locais de reunião das Igrejas neopentecostais é a relação que desenvolvem com práticas comerciais. Na teologia católica, o lucro era visto como maléfico e pecaminoso. Já no protestantismo histórico o lucro não abusivo proveniente de um trabalho honesto é referendado como parte da benção divina. Assim, a relação com venda de mercadorias existe, mas é velada, e raramente se encontrará produtos no local de culto. Essas igrejas possuem um local específico e separado do local principal das reuniões de adoração, onde geralmente existe uma lanchonete ou cantina e livros à venda. O comércio está ali, mas sua abordagem é sutil. Mas no neopentecostalismo isso se dá de modo diverso, essa diferença da relação com a compra e venda de mercadorias afeta a proximidade com que essas práticas

comerciais acontecem em relação ao local do culto. Nessas Igrejas é comum a existência de uma loja com produtos diversos, todos com conteúdo evangélico. Produtos comuns do dia a dia são encontrados com mensagens evangélicas ou com *slogans* de versos bíblicos. Essa prática que promove a divinização do produto é advinda da dicotomia existente no neopentecostalismo entre o sagrado e o mundo, ou seja, a colocação de uma mensagem bíblica no produto o torna apto para consumo do fiel. Quando se vê pelas ruas adesivos com mensagens bíblicas em carros, por exemplo, esse fenômeno pode ser novamente percebido.

Outra característica urbana do neopentecostalismo é o fato de ser um movimento que nasceu e foi difundido pelas ondas do rádio (MENDONÇA 1984). As igrejas pentecostais foram as precursoras quando abandonaram a demonização da mídia e passaram a veicular seus programas principalmente em rádios de amplitude modulada (AM), programas que difundiram essa nova forma de se ouvir uma pregação bíblica. O neopentecostalismo se apropriou dessa prática e na década de 1980 esses programas já faziam parte do cenário audiofônico do brasileiro. Da mesma forma que as escolas confessionais foram usadas como veículo de propagação do protestantismo histórico, os programas de rádio das Igrejas neopentecostais difundiram a nova doutrina “protestante”. Em 1989 a IURD compra a Rede Record de televisão, colocando, assim, o neopentecostalismo como uma opção televisiva. Cultos, exorcismos e correntes de oração passaram a ser exibidos nas madrugadas. A Igreja Renascer funda a Gospel TV em São Paulo, e isso serve para o fomento da música pop neopentecostal. O conteúdo da programação dessa última emissora era essencialmente formatado entre pregações e mostra de clipes de bandas cristãs de música pop. Porém, segundo Freston (1994), o neopentecostalismo é essencialmente um fenômeno radiofônico.

Em termos didáticos, podemos considerar que as primeiras Igrejas neopentecostais surgiram na década de setenta. No Rio de Janeiro, a IURD, em 1977, contudo, a Igreja Nova vida, classificada como pentecostal, já usava da linguagem e da abordagem teológica do neopentecostalismo desde sua fundação na década de 60. Após seu surgimento no Rio de Janeiro a fé neopentecostal rapidamente migrou para outros estados, e se tornaria um “produto” brasileiro de exportação, principalmente através da própria IURD (ORO 2004: 139). Já no início dos anos 1980, São Paulo conheceria esse movimento principalmente com a fundação da Igreja Renascer em Cristo. Na mesma década, surgia em Goiânia um movimento de Igrejas comunidades. Em 1988 a Comunidade de Goiânia lançou o disco em vinil chamado Aliança. Esse LP mudaria radicalmente o conceito musical nas Igrejas protestantes. Esse movimento ficou conhecido como Movimento de Adoração de Goiânia, e tem como ícone o grupo musical Koinonia. O movimento de comunidades teve seu foco de trabalho religioso voltado principalmente para membros da classe média baixa, tendo como precursor

Robson Rodovalho¹⁹. Ele converteu-se ao cristianismo em uma Igreja Presbiteriana e, posteriormente, fundou a Comunidade Evangélica de Goiânia, também na década de setenta. Mais tarde mudou-se para Brasília e em 1992 fundou a Comunidade Sara Nossa Terra, uma igreja neopentecostal (MARIANO, 1999). Foi eleito deputado federal em 2006 pelo PFL, hoje Democratas.

Essa análise do surgimento dessas Igrejas propõe um movimento geográfico da fé neopentecostal, como podemos perceber na figura do mapa abaixo.



Figura 1: Mapa do fluxo da expansão do movimento neopentecostal na década de setenta baseado na pesquisa realizada pelos autores conforme a nota 2. Fonte: Disponível em: <http://www.guiageografico.com/mapas/mapa/brasil-mapa.gif>. Acesso em: 04/11/2008.

¹⁹ Robson Rodovalho contou sua trajetória como líder religioso quando foi entrevistado pela repórter Cecília Maia. A reportagem foi publicada pela Revista “Isto É Gente”, edição 112 de 01/10/2001. Veja trechos dessa entrevista em MAIA, Cecília. “Religião: Robson Rodovalho – Administrador da fé”. Disponível em: http://www.terra.com.br/istoegente/112/reportagem/robson_rodvalho.htm Acesso em: 10/01/2010.

Tal movimentação criou então um eixo entre Rio de Janeiro, São Paulo, Goiânia e Porto Alegre. Essas cidades se tornaram verdadeiros pólos do neopentecostalismo. A popularização em todo território nacional aconteceria na década de 1980 pela compra da Record pela IURD, como já citado. Da mesma forma a Igreja Renascer levou a mensagem neopentecostal para a televisão na década de oitenta, apoiada por um movimento musical jovem. A recém-formada comunidade de Goiânia se torna conhecida em todo território nacional através de seu LP Aliança. A disseminação radiofônica, televisiva e através de canções criou uma situação favorável à nova fé “protestante”. A partir desse momento o sentido de ser “crente” no Brasil sofreria uma mudança em seu aspecto identitário. A conversão de empresários foi o primeiro fator que contribuiu para essa mudança. Em 1982 foi criada a Associação de Homens do Evangelho Pleno (ADHONEP), entidade que tem sua origem nos Estados Unidos, com princípios neopentecostais, que dialoga com empresários. Seus eventos se tornaram verdadeiros encontros de empresários de várias partes do Brasil, os quais são tutelados por pastores também empresários. Sua forma de organização assemelha-se à maçonaria, guardadas as devidas diferenças de objetivos, a primeira com o alvo de trazer salvação aos empresários, a última de congregar indivíduos para viver o cotidiano a partir dos valores secretos de uma confraria, conforme Vieira (1980).

O neopentecostalismo ganhou espaço também no consciente coletivo com a conversão de artistas, atletas, *socialites*, como por exemplo, o jogador de futebol João Leite, a cantora Mara Maravilha, a socialite e esposa de Pelé, Assíria Nascimento, a cantora Baby do Brasil, a dançarina Gretchen, a dançarina Carla Perez, a apresentadora de TV e modelo Monique Evans, o jogadores de futebol Jorginho e Kaká, e a esposa de Silvio Santos, Iris Abravanel, dentre outros. Esse fenômeno de conversão criou entidades de representação como os Atletas de Cristo, Artistas de Cristo e uma série de outras entidades menores que visam integrar essas pessoas na vida eclesial das Igrejas.

O crescimento do mercado evangélico é um fenômeno que agora ganha a atenção de grandes empresas como, por exemplo, *Sony*, *Carrefour* e *Wal-Mart*, pois agora possuem departamentos específicos para venda de produtos evangélicos, especialmente livros, DVD's e Cd's. A Motorola prepara um produto específico de celular para os fiéis dessas Igrejas. Esse celular virá com um programa, no qual o usuário terá acesso a sermões, versos bíblicos e canções de artistas evangélicos. Em

São Paulo, geralmente no mês de setembro, acontece anualmente a *ExpoCristã*, a maior feira de exposição de produtos evangélicos da América Latina. Esses dados, fornecidos pela Associação Nacional de Livrarias Evangélicas (ANLE), mostram que existe uma demanda pelos produtos que surgem a partir do movimento neopentecostal. Contudo, vale acrescentar que, no que tange ao mercado, o pentecostalismo está de mãos dadas com o neopentecostalismo, que também utiliza o mecanismo já mencionado de “divinizar” produtos inserindo neles a marca e a linguagem evangélica, como destaca Leite (2005: 186) ao se referir ao *ethos* do protestantismo pentecostal. O maior exemplo disso é a Editora Central Gospel, do Pastor Silas Malafaia, que hoje é a segunda maior editora do segmento, mesmo ele sendo um pentecostal da Assembleia de Deus.

Ao se inserir na vida urbana, o neopentecostalismo redefine relações que vão além da teologia do protestantismo histórico. Sua inserção cria novas oportunidades mercadológicas e novos tipos de consumidores, conseqüentemente, a sociedade brasileira vai aprendendo a conviver com esse novo tipo de “crente” que não se detém mais apenas à velha conversa de que “fumar é pecado”. Hoje eles estão na grande mídia, seus produtos fazem parte das prateleiras de grandes supermercados, e artistas de renome professam seu apoio às praticas neopentecostais.

A QUESTÃO DO SER PROTESTANTE NO BRASIL

A condição de “*ser protestante*” no Brasil atual é por si só incapaz de refletir com objetividade o que isso venha a significar. Não católicos? Puritanos? Pentecostais? *O que de Protestante tem o protestantismo brasileiro? Ser neopentecostal é ser protestante?*

O termo protestante surgiu na Alemanha, através de um documento de protesto contra o Edito de *Worms* que proibia os ensinamentos da reforma luterana no Sacro Império Romano. Alguns príncipes germânicos assinaram esse documento de protesto e ficaram conhecidos como os protestantes. Parece que ironicamente o protestar contra as injustiças da ditadura militar, no caso brasileiro, foi papel das ordens religiosas católicas, especialmente dos dominicanos. O documentário “Atos de Fé”²⁰ apresenta com clareza a atitude protestante dos frades. Ironia! Claro que não se pode

²⁰ Este documentário de 2004, que começa com a fala de Frei Betto, é um retrato da atuação dos dominicanos, em sua luta contra a ditadura militar implantada no Brasil com o golpe de 64. Ver ATO DE FÉ, BRASIL, 55 min. DVD, Direção: Tatiana Polastri e Alexandre Rampazzo.

negar o papel do Reverendo Jaime Nelson Wright e daqueles que integraram a FENIPE (Federação Nacional de Igrejas Presbiterianas), mas que também obtiveram apoio junto a lideranças católicas que eram contra o regime.

O processo histórico do surgimento do protestantismo no Brasil vem sendo interpretado pelos sociólogos como um processo de fragmentação que gerou três grandes segmentos (três ondas): protestantismo histórico, pentecostalismo e neopentecostalismo. Freston (1994) e Mariano (1999) apontam o neopentecostalismo como a terceira onda do protestantismo na história recente do Brasil. Essa abordagem metodológica é uma tentativa de se criar uma historicidade e uma abordagem didática para compreensão desse fenômeno religioso brasileiro.

O modelo das “Três Ondas” apresentado acima é recorrente na academia (MARIANO 1999: 28) e nos estudos de sociologia da religião sobre o protestantismo no Brasil. Sua estrutura, porém, não contempla a questão da individualidade. Os estudos em questão tratam essas manifestações de fé em sua forma coletiva e institucional. Isso gera uma contradição ao se interpretar o neopentecostalismo por esse prisma, pois esse movimento religioso surge tendo o individualismo pós-moderno como seu eixo central. O neopentecostalismo em nada se assemelha ao individualismo vivenciado pelos reformadores ao buscarem interpretar a Bíblia. Seus pressupostos são baseados em uma demanda social que corrobora para seu surgimento na sociedade brasileira, a qual está ligada a superação de dificuldades como desemprego, falta de moradia, doenças e miséria. Por isso, o novo ator social protestante na sociedade brasileira promove uma mudança comportamental, o que reflete nas ações tanto do indivíduo como das organizações religiosas neopentecostais. As mazelas sociais agora podem ser resolvidas através de rituais mágicos e emocionais como sugere Romanelli:

As igrejas do protestantismo histórico, entre elas, a Presbiteriana, a Batista, a Metodista e a Luterana, fundam-se em uma doutrina claramente racional, expressa em sua liturgia ritual e fundamentada numa rotinização das práticas e dos discursos. Já as denominações pentecostais valorizam o carisma como elemento estruturador do culto e a postura exterior dos fiéis, sobretudo no que se refere ao tipo de indumentária e a sinais corporais, como o uso de cabelo longo para as mulheres e de cabelo curto e barba raspada para os homens, que constituem recursos simbólicos para traduzir uma identidade religiosa. Os neopentecostais, por sua vez, dispensam essas representações em torno do corpo e suas práticas incluem a guerra espiritual contra o mal, expressa na cura divina pelo exorcismo, o transe, a subjetividade individual concretizada em surtos emocionais e a prática da glossolalia, sinal do batismo pelo Espírito Santo. A relação com o sagrado funda-se numa troca

mediada pela fé, por meio da qual o fiel oferece bens materiais para receber bênçãos divinas. Desse modo, a teologia da prosperidade é elemento nuclear da doutrina e constitui característica significativa, sobretudo para a população pobre, que utiliza o corpo doutrinário a fim de enfrentar e resolver problemas do cotidiano, desde questões financeiras ou familiares até problemas de recuperação da saúde física ou mental. (ROMANELLI 2003).

Esse crente, agora dependente dessa nova doutrina, se torna atuante e fiel participante (consumidor), o ator social que dá sentido à teodiceia neopentecostal brasileira. A Igreja a qual pertence esse fiel é sistematicamente apenas o veículo institucional de análise do movimento. Trata-se de uma característica essencial do neopentecostalismo. Nas Igrejas históricas, a herança dogmática do fiel recebida pela tradição eclesiológica da instituição é considerada como fundamental para sua identificação e plausibilidade da fé (BERGER 1985), o que não acontece com os fiéis neopentecostais. Observa-se que o importante para o fiel neopentecostal não é de fato a sua permanência na Igreja a qual frequenta. O importante é que seus objetivos “espirituais” sejam alcançados. Isso promove uma migração rápida entre fiéis dessas comunidades. Percebe-se a relação de resultados como o que define em qual Igreja o fiel vai congregar.

Esse tipo de individualismo pode ser percebido na ascensão das lideranças dessas Igrejas. As lideranças neopentecostais são essencialmente autoestabelecidas, derivadas de experiências carregadas de emocionalismo e misticismo, e que geralmente advêm de conluios cismáticos²¹. Um líder neopentecostal se apoiará em um chamado sobrenatural para o começo de sua obra. Isso é uma ruptura com o processo vocacional que existe nas Igrejas históricas. A Igreja Presbiteriana do Brasil, por exemplo, formou seus primeiros pastores em 1872. Conforme Mendonça (1990: 35), essa formação pastoral presbiteriana inicial foi fruto da criação de um Seminário Teológico no Rio de Janeiro pelo pastor e missionário Asbel Green Simonton, onde se formou José Manoel da Conceição, primeiro padre convertido ao protestantismo no Brasil. As ordenações só são efetivadas após o cumprimento dos requisitos vocacionais e de um preparo sistemático para se tornar um pastor. Esse tratamento com os novos clérigos é também observado pela Igreja Católica Romana. As Igrejas históricas valorizam o preparo intelectual e vocacional de seus aspirantes. Contudo, no neopentecostalismo, a experiência e o chamado divino do indivíduo têm mais

²¹ Definimos como conluios cismáticos os movimentos de ruptura que acontecem dentro das Igrejas resultando na criação de uma nova comunidade religiosa. (Nota dos autores).

peso na possibilidade de ascensão de um novo líder. Conforme Freire (2008), as Igrejas neopentecostais vêm investindo cada vez mais no treinamento de seus líderes. Porém, são cursos organizados pela própria entidade sem acompanhamento formal de uma Instituição de Ensino Credenciada pelo MEC. Já as Igrejas protestantes históricas, como no caso da Igreja Presbiteriana do Brasil mencionado acima, em contrapartida, possuem universidades oferecendo não só formação graduação de nível superior em Teologia, mas também outros cursos. A Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo, o Centro Universitário Metodista Isabela Hendrix, em Belo Horizonte, e a Universidade Luterana do Brasil, no Rio Grande do Sul, são exemplos disso.

Essa nova fé protestante começa a ocupar um campo que estava localizado entre o pragmatismo das Igrejas históricas, em relação à espiritualidade, e a dinâmica do desenvolvimento urbano das metrópoles. Esse foi o momento que novos atores sociais nascem na sociedade brasileira, mesmo que inicialmente esses atores (pastores, missionários, evangelistas) fossem praticamente ignorados. O conceito de Bourdieu (1990) sobre campo religioso é apropriado para dar sustentação teórica ao fenômeno neopentecostal brasileiro visto que o seu surgimento é a (re) criação de um novo “espaço” na mentalidade dessa sociedade; e sua permanência, manutenção e expansão é a reafirmação da existência desse novo campo de fé, o qual está baseado no indivíduo, e não no coletivo institucional:

[...] um espaço - o que eu chamaria de campo - no interior do qual há uma luta pela imposição da definição do jogo e dos trunfos necessários para dominar nesse jogo. Colocar logo de saída o que está em jogo nesse jogo seria suprimir as questões que os participantes levantaram aqui porque elas realmente se colocam na realidade, no espaço dos médicos, dos psicanalistas, dos assistentes sociais, etc. E levar a sério essas questões, em vez de considerá-las resolvidas, significa recusar as definições anteriores do jogo e do que está em jogo; significa, por exemplo, operar uma mudança absolutamente radical em relação a Max Weber, afirmando que o campo religioso é um espaço no qual agentes que é preciso definir (padre, profeta, feiticeiro, etc.) lutam pela imposição legítima não só do religioso, mas também das diferentes maneiras de desempenhar o papel religioso (BOURDIEU 1990: 120).

Dentro desse campo temos também a formação da identidade social desse indivíduo, que está na relação que ele faz da sua crença com a realidade em que está inserido. A fé se torna então o mecanismo de engenharia social

com que o indivíduo experimenta a realidade e conseqüentemente a redefine (BERGER 1985). Os pressupostos berguerianos de identidade afirmam que o indivíduo percebe sua existência social ao descobrir sua relação com o sagrado, uma vez que “toda sociedade humana é um empreendimento de construção do mundo. A religião ocupa um lugar destacado nesse empreendimento” (BERGER 1985: 15).

O protestante no conceito weberiano (WEBER 2000) apresentado como objeto na metodologia de análise social, o qual trabalhava para a acumulação de capital, testemunhou, no caso brasileiro, o surgimento de novos fiéis que se transformariam em outro objeto de análise: consumistas de bens materiais e simbólicos no mercado da fé.

Tanto o conceito de Berger (1985) sobre formação de uma identidade social a partir da teodiceia que essa sociedade desenvolve, como o conceito de Bourdieu (1990) sobre a luta que se trava no campo religioso para estabelecimento do seu papel social, podem ser aplicados como balizadores teóricos do surgimento do neopentecostalismo no Brasil. A urbanização e modernização da sociedade brasileira, aliada às novas possibilidades econômicas e ao aumento do contingente nas cidades, criariam assim o ambiente perfeito para a “guerra espiritual” da teodiceia neopentecostal e também para o surgimento de “profetas” modernos, insatisfeitos com as Igrejas históricas, proclamando libertação à massa trabalhadora que aprendia a viver e lidar com as crises nos grandes centros urbanos, principalmente na cidade do Rio de Janeiro e São Paulo. Ser protestante no Brasil é um fato social contraditório e que vem ganhando novos significados os quais surgiram pelas alterações de identidade que o protestantismo vem sofrendo desde tentativa de implantação no Brasil colônia até os dias atuais.

UMA NOVA TEOLOGIA

Sim, o neopentecostalismo gerou uma teologia, que recebe um nome adequado à sua essência: Teologia da Prosperidade. Essa teologia tem seus pressupostos no protestantismo, mas encontrou suporte no movimento *Word of Faith* (Palavra da Fé), do pastor, norte-americano, Kenneth Haggin (1917-2003). E foi assim a responsável pela formação de uma mentalidade religiosa, baseada na confissão positiva, que demanda o bem-estar, a cura e a prosperidade, como resultados da prática dessa forma de fé que está bem ligada à urbanização das cidades. Vale salientar que Haggin funda seu centro de treina-

mento em 1974 em Oklahoma, o qual serviria como replicador dessa teologia (MARIANO 1999: 151).

O desenvolvimento inicial dessa teologia apoiou-se na eclesiologia do protestantismo histórico, mas, com poucos anos, já na década de 1980, ela já se descolaria da matriz e provocaria ações comunicativas que serviriam para estabelecer e fortalecer o neopentecostalismo. Os programas de rádio foram extensamente usados para divulgação dessa nova doutrina. Isso já era uma prática das Igrejas Pentecostais, e agora seria a principal forma de fomento da Teologia da Prosperidade. A publicação de livros sobre teologia da prosperidade foi outra forma de fomento e perpetuação dessa doutrina.

A Teologia da Prosperidade trouxe para o vocabulário protestante novos conceitos, palavras e jargões, que transmitiam um sentido mágico dessa fé. Frases como “Tá amarrado”, “Eu determino”, “Jesus é rei então sou príncipe” começaram a fazer parte do linguajar dessas comunidades. O *best seller* “Benção e Maldição”, do pastor mineiro Jorge Linhares (1992), coroou essa teologia no Brasil no início da década de 1990. O livro mostra como o fiel pode conseguir se livrar de problemas apenas com o poder das palavras que utiliza no dia a dia. Esse livro se tornou o segundo livro mais vendido na história das publicações evangélicas na década de 1990. Isso mostra claramente que a teologia neopentecostal havia se tornado um fenômeno de aceitação transdenominacional, visto que o autor desse livro é de origem Batista, encontrando resistência apenas entre as Igrejas históricas.

O surgimento de várias outras comunidades de fé neopentecostal foi um fenômeno de rápida expansão. Existe uma interrelação entre essas comunidades, a qual não é estrutural nem institucional, e isso as torna ainda mais complexas. Elas são autônomas e encontram sua permissão de existir na comparação com outras comunidades. O ponto então a ser analisado é a relação entre a nova teologia e a individualidade do fiel em aplicá-la no seu cotidiano. Os fiéis dessas Igrejas circulam facilmente entre elas. Tornar-se membro é mais uma decisão individual do fiel, que pode estar ligada à boa aceitação da liderança ou mesmo aos resultados alcançados. A teologia dessas comunidades é mais voltada para questões sensoriais: “Sinto, logo creio”.

A teodiceia neopentecostal tem um papel dialético no campo do protestantismo brasileiro. Por um lado ela recupera sua permissão de existir nos textos bíblicos, principalmente na versão protestante da bíblia. Ao mesmo tempo, propõe um rompimento com as velhas práticas que não ajudam em nada o sujeito da teodiceia. Essa contradição é de fato a melhor maneira de explicar esse fenômeno, por isso, a metodologia da pesquisa sugere uma ressignificação.

Essa teologia pode ser categorizada como um resultado da dinâmica do mercado capitalista interferindo na esfera da fé. Seguindo essa lógica de análise, entende-se que, a qualquer momento, uma crise será instaurada e isso produzirá outra forma, ainda mais complexa, de redefinição dessa teologia.

A teologia da prosperidade é hoje combatida dentro do protestantismo histórico. Alguns dos seus combatentes mais conhecidos são Caio Fabio, ex-pastor da igreja Presbiteriana do Brasil de Niterói, e Ricardo Gondin, dissidente da Assembleia de Deus, dentro vários estudiosos luteranos e metodistas. Seus textos denunciam o caráter manipulativo dessa doutrina. Contudo, a sociedade brasileira responde bem a essa teologia. Seus anseios consumistas colaboram para o sucesso dessa mensagem.

Ao se comparar essa teologia com a teologia reformada, por exemplo, rapidamente pode-se identificar o conflito dos objetivos. A primeira é frugal, imediatista e coloca Deus como um ótimo prestador de serviços, desde que o fiel cumpra literalmente com seus compromissos assumidos, inclusive os financeiros. A segunda está baseada em interpretações sobre graça, fé e justificação, produzidas pelos primeiros reformadores. Deus é posto como soberano, e, para o fiel, é um privilégio poder comungar com esse Deus, o qual o abençoa, apesar de sua condição pecaminosa e caída.

A teologia da prosperidade promove a legitimação das práticas neopentecostais, o que promove o surgimento de uma cultura peculiar, como sugere Berger dizendo que a cultura consiste na totalidade dos produtos do homem (BERGER 1985: 19).

UMA RELIGIÃO BRASILEIRA?

O neopentecostalismo é um movimento que se configura como uma religião brasileira de matriz protestante. Sim, o fenômeno neopentecostal no Brasil vem recriando a teodiceia moderna da sociedade brasileira. Os demônios agora têm uma relação direta com o desemprego, fome e miséria e ganharam espaço em programas de rádio e nas TVs. Da mesma forma, a “benção” de Deus foi aliada ao bem-estar, saúde, prosperidade e já pode ser “vista” não só nas classes operárias, mas também entre os artistas, políticos, atletas de renome internacional e empresários.

Por um lado, temos o protestantismo histórico que apresenta as dificuldades da vida como forma de aperfeiçoamento da fé e da formação da perseverança. Já no neopentecostalismo, as desventuras do cotidiano são influência do

mal e podem ser combatidas através de rituais e oferendas, ou seja, a mentalidade retributiva move a ética neopentecostal. Portanto, a doutrina neopentecostal, a partir dos anos 1970, pressupõe uma nova matriz na formação de uma nova religiosidade, efêmera, populista e mítica. Sua maior representação hoje é a IURD (Igreja Universal do Reino de Deus), que, contraditoriamente, criou uma forma bem específica, e porque não dizer medievalista²², de se praticar o neopentecostalismo. Essa Igreja usa da teologia neopentecostal, contudo buscou uma organização eclesiológica que a permita ser a “mesma” Igreja não importando onde esteja sediada. Essa ação pode ser considerada uma corruptela do dogma de universalidade da Igreja Romana. O movimento neopentecostal não encontra na IURD, na atualidade, um aliado, pois essa Igreja se estruturou de tal forma que nega a origem de fragmentação do neopentecostalismo.

O fenômeno neopentecostal a partir dos anos de 1980 também encontra força em São Paulo com surgimento da Igreja Renascer em Cristo, criada por um ex-diretor de Marketing da Xerox, Estevão Hernandez Filho. Nesse momento, o neopentecostalismo no Brasil assume quatro bases de proliferação: IURD, Igreja Internacional da Graça de Deus, Renascer e Igreja Mundial do Poder de Deus. Essas Igrejas são a representação de um fenômeno marcado pelo surgimento de centenas de comunidades independentes que aplicavam essa nova teologia popularizada na sociedade brasileira.

Foi a partir do neopentecostalismo que os evangélicos ascenderam a cargos políticos de forma expressiva. Hoje, no congresso nacional, existe uma bancada denominada de Bancada dos Evangélicos, a qual atualmente sofreu uma redução, segundo a pesquisadora Maria das Dores Campos Machado (2006), autora do livro “Política e Religião”, devido aos constantes escândalos em que essa bancada vem se envolvendo. A bancada é formada por membros de Igrejas Pentecostais e Neopentecostais em sua grande maioria.

Berger (1985) coloca a ênfase na religião como força de coesão sistêmica e fato social. Essa dinâmica é percebida no neopentecostalismo, ainda que de

²² A IURD passou a usar o nome de Catedral da Fé para seus novos templos. Essa ação pressupõe uma recuperação de memória histórica sobre Igreja e universalidade da Igreja que está ligada a edificações medievais, que representavam o poder e a unidade da Igreja Romana. Da mesma forma, o controle absoluto que Macedo demonstra sobre a Igreja, é também uma recuperação do poder centralizador dos líderes da Igreja medieval. Fato curioso é a execução sistemática da obra *Carmina Burana* de Carl Orff, a qual foi produzida com poemas medievais encontrados no início do século XIX, e é tema recorrente de abertura de seus programas de rádio e TV da IURD. (Nota dos autores).

forma contraditória, pois, apesar de o movimento não ter sido organizado de forma sistemática, ele criou um campo de atuação que produz uma identidade. Essa identidade é resultado do processo dialético entre o protestantismo histórico e a não-catolicidade. Esse seria o campo no qual essa identidade neopentecostal vem sendo formada. Sua relação identitária com o protestantismo faz com que esse seja ressignificado pela consciência coletiva, mesmo que a *práxis* dos dois movimentos seja distinta.

O neopentecostalismo é um movimento de ressignificação do protestantismo em termos valorativos. Ser protestante antes do neopentecostalismo tinha um significado objetivo, herdado da historiografia europeia, dentro da sociedade brasileira. Isso foi mudado. O código cultural que definia o protestantismo sofreu uma mutação que sugere a criação de uma religião diferente da matriz. Essa religião tem características pós-modernas. Ela é fragmentada e com valores hedonistas. Seu aspecto dualista é latente, o humano e o divino são parceiros nessa teodiceia. O bem e o mal estão sempre juntos, e o significado do que venha a ser bem e mal pode mudar conforme a interpretação do fiel. O papel do diabo na teodiceia neopentecostal é fundamental para sua permanência. Quanto mais o “diabo” for reconhecido na mentalidade brasileira, mais o neopentecostalismo encontrará espaço para crescer. Esse processo dialético vem criando um tipo de religiosidade brasileira que se configura em uma mistura de catolicismo, protestantismo, cultos afro. O neopentecostalismo pode ser analisado como uma síntese desse processo, mesmo que teoricamente ele lute contra a influência dessas forças de oposição à nova fé. Sua existência enquanto proposta religiosa é uma grande contradição e produz dificuldade de análise, visto a rapidez com que assimila outros valores religiosos e os “biblílica”²³. Posto isso, fica evidenciado que existe a possibilidade teórica de que estejamos diante da formação de uma religião tipicamente brasileira, a qual vem sendo inclusive exportada para outros países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O neopentecostalismo no Brasil é, portanto, um movimento religioso *pseudoprotestante* que se utiliza das regras de mercado capitalista para atuar

²³ Criamos esse termo com o sentido de que o neopentecostalismo se apropria de algum tipo de manifestação religiosa é usa da Bíblia para justificá-la. (Nota dos autores).

no mercado de bens espirituais. A teologia desse movimento é própria e inclusiva, gerando uma massa de seguidores e obreiros, sedentos para se libertarem das mazelas sociais que os assolam. Essa teologia é diametralmente oposta tanto à teologia da libertação como à teologia reformada. A abordagem central dos problemas do cotidiano faz desse movimento um fenômeno de massas, porém com o foco na resolução dos problemas do indivíduo, e não estruturais. Essa seria uma grande diferença entre o neopentecostalismo e as Igrejas protestantes históricas.

A pesquisa historiográfica desse fenômeno mostra que ele, ao mesmo tempo, dá continuidade ao protestantismo no Brasil, porém o ressignifica. Essa contradição torna o assunto complexo e instigante para um aprofundamento em pesquisas. O protestantismo histórico vem sendo confrontado pelo neopentecostalismo. Mendonça (1990) já havia criticado o culto protestante e sugeriu alterações eclesiológicas. Da mesma forma, hoje, o neopentecostalismo tem sido criticado tanto pela sociedade civil, mas ao mesmo tempo, cortejado pelas elites políticas dominantes. Também, Igrejas históricas têm emitido seus pareceres sobre essa teologia mesmo que essas desejem o crescimento alcançado por essas Igrejas neopentecostais. A comunidade acadêmica também vem se posicionando através da produção de estudos e pesquisas. Algumas para denunciar; outras para explicar o fenômeno. Os resultados da intervenção do neopentecostalismo na sociedade brasileira já podem ser considerados e analisados sob a ótica da crítica reflexiva. Isso é necessário, mas, ao mesmo tempo, se torna uma tarefa complexa, visto o caráter interdisciplinar que exige tal ação.

Ficou evidenciado que não houve perseguição do governo militar contra as instituições protestantes tanto históricas como as novas comunidades que surgiam em meio à repressão política da década de 1970, desde que essas não tivessem nenhuma ligação com movimentos de esquerda. A perseguição dos protestantes na sociedade brasileira nesse período ocorria a partir da sua posição social de acatólicos, mas não por motivos políticos. Essa perseguição estava mais ligada aos costumes das sociedades tradicionalmente católicas que buscavam de alguma forma ridicularizar a mensagem dos pregadores protestantes.

Atualmente, os líderes do movimento neopentecostal buscam maneiras de dar continuidade ao fenômeno. Macedo, depois de alguns anos morando em Miami, retornou ao Brasil e assumiu uma postura mais moderada em suas ações relativas à sua imagem. Macedo lançou um canal de jornalismo, a *Record News*, com a “benção” do Presidente Lula, para fazer frente ao monopólio das telecomunicações da Rede Globo. Rixa antiga, mas duelo esse travado de forma velada. Estevão Hernandez e sua esposa cumpriram prisão no estado norte-

-americano da Flórida, depois de serem surpreendidos pela imigração americana com um montante de dólares não declarado à receita federal americana. Porém, hoje, estão de volta ao Brasil e ambos continuam na liderança da Igreja Renascer. Robson Rodvalho é deputado federal e também assumiu uma postura mais passiva em relação a suas convicções de fé. R.R. Soares mantém uma maratona diária de programas de televisão, o que lhe rendeu uma entrevista no programa do Jô Soares em 2001.

Dos galpões sujos da periferia carioca para mais de oitenta países (MENDONÇA 2004: 139), passando pelo estrelato dos artistas, e pela elite brasileira; esse é o percurso da fé neopentecostal. O culto ao indivíduo é o cerne desse movimento religioso, que se alinha com os interesses hedonistas da sociedade moderna capitalista, a qual contraditoriamente busca no espiritual a solução para suas crises materiais e emocionais, conforme Leite e Santos (2009: 137).

A mistura de culturas, religiões, hábitos fez da sociedade brasileira um campo fértil para essa nova religiosidade. Seus pressupostos individualistas e místicos encontram na sociedade brasileira contemporânea apoio para uma expansão rápida e difusa. A causa protestante clássica não está identificada nessa forma de ser protestante. Essa diferença de olhar em relação à vida fica evidenciada ao lermos alguns versos do famoso cântico *Castelo Forte* escrito por Martinho Lutero em 1529: “Com Cristo por defesa. Se temos de perder/ Os filhos, bens, mulher, / Embora a vida vá, / Por nós Jesus está”. No neopentecostalismo quem perde é somente o demônio, não o fiel.

Em entrevista por telefone²⁴, o líder operacional da missão JOCUM²⁵ no Brasil, Gilberto Botelho, afirmou que provavelmente estamos vivendo atualmente a formação da quarta onda protestante. Onda que será menos eclesiástica e surpreenderá a sociedade brasileira. Um indício dessa suposição poderia ser o movimento noticiado com destaque, conforme a figura 2, na capa da Revista *Época* de agosto de 2010 com os seguintes dizeres: “Os novos evangélicos

²⁴ Em 15/10/2008.

²⁵JOCUM: Sigla da entidade missionária “Jovens com Uma Missão”, criada na década de setenta pelo pastor americano Loren Cuningham, e que absorve em seu trabalho missionário, obreiros fiéis tanto das Igrejas protestantes históricas quanto das pentecostais e neopentecostais.

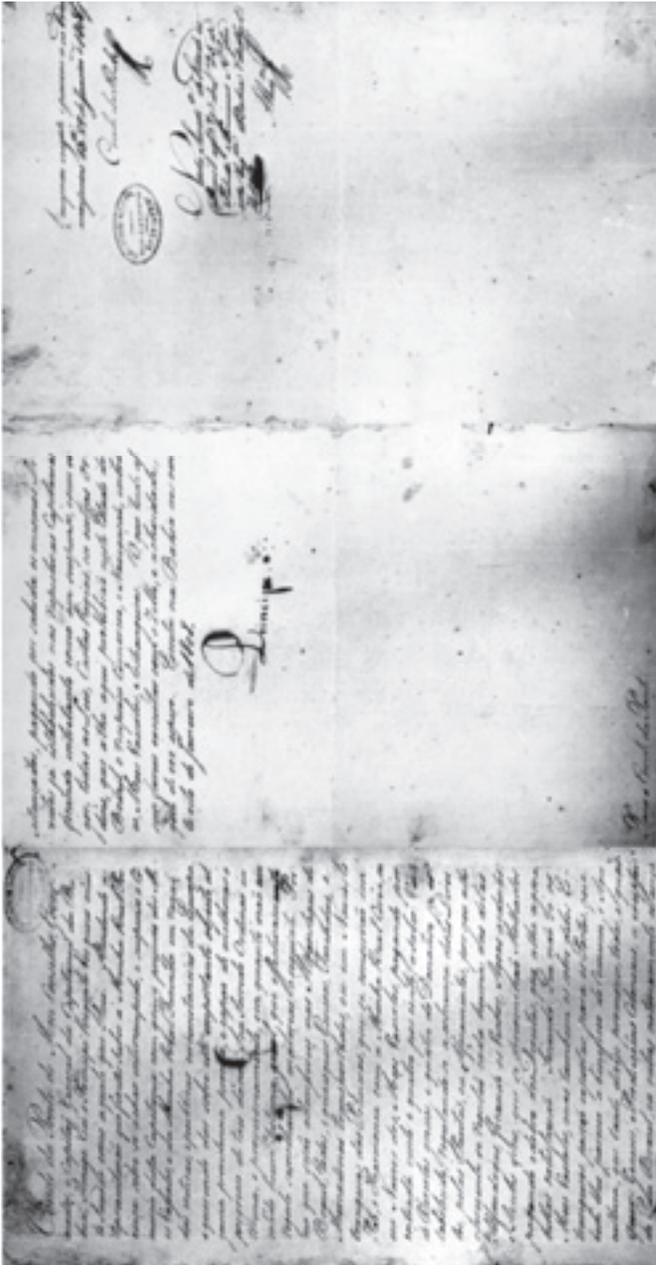
– Um movimento de fiéis critica o consumismo, a corrupção e os dogmas das igrejas – e propõe uma nova reforma protestante”. Resta-nos aguardar o que surgirá.



Figura 2: Capa da Revista Época de agosto de 2010. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/edicoes-anteriores/p/4/Acesso> em: 13/10/2011.

ANEXO

Cópia do decreto de abertura dos povos às nações amigas em 1808. O original está disponível na Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, Gedeon. 2005. *Protestantismo Tupiniquim, hipóteses sobre a (não) contribuição evangélica à cultura brasileira*. São Paulo: Arte Editorial.
- ALVES, Rubem. 2005. *Religião e Repressão*. São Paulo: Edições Loyola.
- ARGAN, Giulio C. 1994. *Guia de história da arte*. Lisboa: Estampa.
- ATOS In: *BÍBLIA VIDA NOVA*. 1976. Tradução de João Ferreira de Almeida. São Paulo: Edições Vida Nova.
- BARROS, Mônica do Nascimento. 1995. *A batalha do Armagedom: Uma análise do repertório mágico-religioso proposto pela Igreja Universal do Reino de Deus*. Belo Horizonte: Dissertação de Mestrado em Sociologia, FAFICH-UFMG.
- BERGER, Peter L. & LUCKMANN, Thomas. 1973. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes.
- BERGER, Peter L. 1985. *O dossel sagrado: elementos para uma teoria sociológica da religião*. São Paulo: Paulinas.
- _____. 1973. *Perspectivas sociológicas: uma visão humanística*. Petrópolis: Vozes.
- BIRCK, Bruno O. 1993. *O Sagrado em Rudolf Otto*. Porto Alegre: Edipucrs.
- BOURDIEU, P. 1990. "A dissolução do religioso". In BOURDIEU, P. *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense.
- BOXER, C. R. 1961. *Os holandeses no Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. 1980. *Os deuses do povo*. São Paulo: Brasiliense.
- CALVINO, João. 2006. *As Institutas da Religião Cristã: edição especial com notas para estudo e pesquisa*. São Paulo: Cultura Cristã.
- CASTELLANOS, C. D. 1999. *Liderazgo de Êxito Através de Los 12*. Bogotá: Ed. Vilit.
- CÉSAR, W. 1973. *Para uma Sociologia do Protestantismo Brasileiro*. Petrópolis: Vozes.
- EVANGELHO DE MATEUS. In: *BÍBLIA VIDA NOVA*. 1976. Tradução de João Ferreira de Almeida. São Paulo: Edições Vida Nova.
- FERREIRA, J. A. 1992. *História da Igreja Presbiteriana do Brasil*. São Paulo: Casa Editora Presbiteriana, 2 vols.
- FIGUEIREDO FILHO, V. 2005. *Entre o palanque e o púlpito: mídia, religião e política*. São Paulo: Annalume.
- FREIRE, Gerson Bento. 2008. *O NEOPENTECOSTALISMO NO BRASIL: divergências, convergências e resignificação do Protestantismo brasileiro a partir da década de 1970*. Belo Horizonte: Monografia de Graduação em História. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- FRESTON, Paul. 1994. "Breve história do pentecostalismo brasileiro" In: ANTONIAZZI, A. *Nem anjos nem demônios: interpretações sociológicas do pentecostalismo*. Petrópolis: Vozes.
- _____. 1993. *Protestantes e política no Brasil: da Constituinte ao impeachment*. Campinas: Tese de Doutorado em Ciências Sociais, IFCH - UNICAMP.
- FURTADO, C. 1987. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional.

- GÓES, Waldemar de. 1978. *O Brasil do General Geisel*. São Paulo: Nova Fronteira.
- GRUDEN, Wayne. 2002. *Teologia Sistemática*. São Paulo: Vida Nova.
- KLOSTERMANN, Ferdinand. 1970. "Reform of Church Structures" In CUMINETTI, M. *Rethinking the Church*. Dublin: FVJ, 142-193.
- HACK, Osvaldo Henrique. 2007. *Sementes do calvinismo no Brasil Colonial*. São Paulo: Cultura Cristã.
- LEITE, C. A. C. 2005. "A ética pentecostal e o espírito emotivo: da ética protestante racional à ética protestante emocional" In: NOBRE, R. F. (Org.) *Teoria & Sociedade* (UFMG), Belo Horizonte, v. 1, n. 1, 172-189.
- LEITE, C. A. C.; SANTOS, A. T. S. 2009. "Mutações contemporâneas no Protestantismo" In: *Diálogo & Antítese: Revista de Religião e Transdisciplinaridade*, v. 1, p. 128-141. Disponível em <http://dialogoeantitese.webs.com/D&A1%202009/7-MutContPro Claudio.pdf> Acesso em: 13/10/2011.
- LÉRY, Jean de. 1980. *Viagem à Terra do Brasil*. Belo Horizonte: Itatiaia.
- LINHARES, Jorge. 1992. *Bênção e Maldição*. Venda Nova: Editora Betânia.
- LUTERO, Martinho. 2007. *Do cativoiro babilônico da Igreja*. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda.
- MACHADO, M. D. C. 2006. *Política e Religião: A participação dos evangélicos nas eleições*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- MAFRA, Clara. 2001. *Os Evangélicos*. Rio de Janeiro : Jorge Zahar.
- MARIANO, R. 1999. *Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil*. São Paulo: Loyola.
- MARTELLI, Stefano. 1995. *A religião na sociedade pos-moderna*. São Paulo. Ed. Paulinas.
- MATOS, Alderi Souza de. 2008. *Fundamentos da teologia histórica*. São Paulo: Mundo Cristão.
- MENDONÇA, Antonio de G. 1994. *O celeste porvir – a inserção do protestantismo no Brasil*. São Paulo: Paulinas.
- MENDONÇA, Antônio G. 1990. *Introdução ao Protestantismo no Brasil*. São Paulo: Loyola.
- MOREAU, Pierre e BARO, Roulox. 1979. *História das últimas lutas no Brasil entre holandeses e portugueses e Relação da Viagem ao País dos Tapuias*. Belo Horizonte / São Paulo: Ed. Itatiaia / Edusp.
- ORO, Ari Pedro. 2004. "A presença religiosa brasileira no exterior: o caso da Igreja Universal do Reino de Deus" In: MENDONÇA, Antônio G. *Estudos Avançados*, v. 18, n. 52.
- OTTO, Rudolf. 2006. *O Sagrado*. São Bernardo do Campo. Ed. Imprensa Metodista, 122-151.
- PORTELLI, H. 1984. *Gramsci e a questão religiosa*. São Paulo: Ed. Paulinas.
- REILY, D. A. 1993. *História Documental do Protestantismo no Brasil*. São Paulo: ASTE.
- REVISTA ISTO É GENTE. 2001. São Paulo: Editora Três, Edição 112, 01/10/2001.
- REVISTA ÉPOCA. 2010. São Paulo: Editora Globo, Edição 638, 07/08/2010.

- ROMANELLI, G.; PINEZI, Ana Keila. 2003. *O mal exorcizado: cura divina entre os neopentecostais da Igreja Internacional da Graça de Deus*. Impulso, Piracicaba-SP, v. 14, n. 34, 65-73.
- SANCHIS, P. 1997. "Pentecostalismo e cultura brasileira" In: *Religião & Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, 123-126.
- SANTOS, João Marcos Leitão. 2001. "Protestantismo e Indigenismo no Brasil Colonial. Dois episódios da presença protestante entre nações indígenas no Brasil colonial". IN BRANDÃO, Sylvana. *História das Religiões no Brasil*. Recife, EDUFPE, v. I.
- SANTOS, Nilson Moutinho dos. 2006. "Abraham Kuyper: um modelo de transformação integral" In LEITE, C. A. C. (Org.); CARVALHO, G. V. R. (Org.); CUNHA, M. J. S. (Org.). *Cosmovisão Cristã e Transformação: Espiritualidade, Razão e Ordem Social*. Viçosa: Ultimato, 81-122.
- SCHALKWIJK. Frans Leonard. 2004. "O Brasil na Correspondência de Calvino". IN Revista Fides Reformata IX, No 01, São Paulo: Editora Mackenzie, 101-128.
- SIMONTON, Ashbel Green. 2002. *O Diário de Simonton: 1852-1866*. São Paulo: Casa Editora Presbiteriana.
- TAVOLARO, Douglas. 2007. *O bispo: a história revelada de Edir Macedo / Douglas Tavolaro com reportagens de Cristina Lemos*. São Paulo: Larousse do Brasil.
- THEVET, André. 1878. *Les Singularitez de la France Antarctique*. Paris.
- VIEIRA, David Gueiros. 1980. *O protestantismo, a maçonaria e a questão religiosa no Brasil*. Brasília: EdUnb.
- WEBER, Max. 2000. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira.
- WILLEMS, Emilio. 1976. *Followers of the new faith culture change and rise of protestantism in Brasil and Chile*. Nashville: Vanderbilt University Press.

ABSTRACT

This article gives notice of the social religious process which took place in the protestant sphere in Brasil in the 70's. The article relates this process with classical Protestantism. The research presents the neopentecostal faith as a new Brazilian kind of spirituality creating a new approach for protestant faith. The text presents also the economical role of this kind of faith in Brazil society.

KEYWORDS

Neo-Pentecostalism, society, prosperity, Brazilian protestantism.

SUBMETIDO EM

Maio de 2011

APROVADO EM

Janeiro de 2012

Cláudio Antônio Cardoso Leite

Professor efetivo do IFRS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. Mestre em Sociologia da cultura e graduado em Ciências sociais, ambos pela UFMG. É membro fundador e pesquisador do “Centro de Estudos da Religião Pierre Sanchis” da UFMG e membro fundador e pleno da “AKET - Associação Kuyper para Estudos transdisciplinares”. Autor do livro *A cultura brasileira e a sexualidade na TV: uma análise sociológica* (2010), pela Editora Booklink. Coautor dos livros *Cosmovisão Cristã e Transformação: Espiritualidade, Razão e Ordem Social* (2006) e *Fé Cristã e Cultura Contemporânea* (2009), ambos pela Editora Ultimato.

Gerson Bento Freire

Especialista em Liderança Eclesiástica pelo Instituto Haggai – Hawaii – EUA. Graduado em História pela PUC - Minas e em Teologia pela EST - Escola Superior de Teologia da Faculdade Luterana de São Leopoldo - RS. Autor do livro *Marque Sua Geração* (2005) pela Editora Joy Publicações.



RESENHA
Book Review

BIGNOTTO, Newton.

As aventuras da virtude: as idéias republicanas na França do século XVIII.

São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

O presente trabalho é uma resenha do livro *As aventuras da virtude: as idéias republicanas na França do século XVIII*, de Newton Bignotto (2010). O ponto central de reflexão é a forma como Bignotto analisa a construção, por diversos pensadores de língua francesa do século XVIII, do léxico republicano, e como este mesmo léxico foi trazido ao mundo da ação por aqueles que puseram a Revolução Francesa em andamento. O aspecto que recebe atenção especial, nessa obra, é o tema da virtude. A virtude, como perspectiva filosófica, é uma constante em todos os pensadores estudados, embora sua natureza varie de autor para autor. O que mais chama a atenção, contudo, não é essa variação, quando passamos de um autor para outro, e, sim, como, nos vários pensadores, a virtude é abordada em conexão com a própria sociabilidade. O professor Newton Bignotto interpretou a busca por virtudes de sociedades antigas, pelos filósofos em análise, como uma forma de luta contra os modos e costumes da sociedade de corte, cujo auge situa-se no século XVIII, estabelecendo um diálogo entre a filosofia e a sociologia da cultura.

No século XVIII, a corte constituía o grande centro de poder onde ocorriam as lutas por influência política e prestígio social entre nobres e burgueses, e sempre sob o olhar atento do monarca soberano. O sociólogo Norbert Elias, em sua extensa obra, *O processo civilizador*, analisa o longo processo de formação de um novo tipo de configuração social na Europa, sobretudo na França, conhecida como cortesã, em que graus de racionalização e de psicologização da vida raras vezes foram tão elevados. Em um mundo onde a antiga aristocracia não podia simplesmente eliminar fisicamente seus inimigos, por encontrar-se com eles em uma complexa rede de interdependência, novas formas de distinção foram geradas. Elias (1939) situa, nesse processo, uma sociogênese de práticas sociais bastante conhecidas hoje em dia, como a fofoca e a dissimulação, artimanhas que foram utilizadas pela *noblesse* para manter os então burgueses ascendentes fora dos principais círculos de influência. A análise de Bignotto tem como foco central a compreensão dos elementos de reação a essa sociedade de corte – a sociedade de máscaras –, destacando-se uma busca de valores oriundos de nichos sociais pré-modernos por parte dos pensadores franceses do século XVIII. A obra de Elias, por seu lado, desenvolve uma compreensão da própria dinâmica social oriunda da sociedade de corte, em uma vertente eminentemente sociológica, e, neste sentido, a leitura de *O processo civilizador* pode complementar consideravelmente a análise desse fenômeno conforme realizada por Bignotto.

Bignotto mostra como, no tempo da sociedade de corte, a busca por virtudes oriundas da Grécia e da Roma antigas derivava do desejo de buscar um novo padrão de sociabilidade, diferente do cortesão, de maneira que pudesse haver uma correspondência entre costumes que fossem menos excludentes e instituições mais justas e igualitárias. O autor demonstra, também, que, desde os enciclopedistas, passando por autores de grande relevância como Montesquieu, Voltaire, Rousseau e os pensadores setecentistas, a formação do léxico republicano francês foi embasada em um quadro valorativo encarnado nos costumes quotidianos e nos sentimentos. Montesquieu defendia um “espírito da nação”, um amor à pátria que se traduzisse em ações virtuosas no universo da política, na relação dos cidadãos com o corpo político, a virtude tendo sempre o mundo antigo como referência. Não obstante, Montesquieu percebeu as dificuldades de um regime moderno conduzido sobre a base sentimental virtuosa típica da antiguidade. Por isso, ele se direciona ao modelo inglês de governo – um modelo moderno de civilização baseado no comércio. Sua obra não pode ser resumida a uma reforma dos costumes, visto o grande esforço que faz na interpretação de problemas basicamente institucionais. Entretanto, não se pode negar a sua contribuição para a consideração do sentimento e da virtude compartilhados na constituição de um regime.

Voltaire, por sua vez, conferia grande valor à honra, enxergando-a como antitética aos valores da “sociedade de máscaras” cortesã, uma sociedade por si só sem honra. Para Bignotto, boa parte da ideologia republicana de Voltaire era mais um construto de crítica sociológica aos valores cortesãos do que uma defesa de um desenho institucional republicano. Voltaire buscou valores não apenas na antiguidade, mas, também, nas comunidades agrícolas dos *quakers*, as quais via como horizontalizadas e imunes ao tipo de corrupção que avassalava a Igreja Católica na França.

Quanto à virtude no regime despótico, não se trata de dizer que o déspota deve ser virtuoso, mas sim que “é preciso ser notavelmente virtuoso para poder dizer a verdade”. A “filosofia republicana” de Voltaire é, assim, uma arma de combate contra a monarquia absoluta e o despotismo; uma ferramenta de crítica que permite ao autor atacar frontalmente a sociedade de corte e sua hipocrisia. Para o leitor que poderia ficar perplexo diante das afirmações anteriores, Voltaire conclui: “O homem virtuoso está bem mais à vontade em uma república, pois nela não precisa bajular ninguém” (Bignotto, 2010, p. 82).

Voltaire, assim como vários outros importantes pensadores de seu tempo, incluindo Montesquieu, era cético em relação à criação de repúblicas em vastos territórios. As Repúblicas virtuosas seriam comunidades fechadas, diferentemente de moldes sociais mais multifacetados.

Entretanto, segundo Bignotto, o autor que mais contribuiu para o desenvol-

vimento do tema da virtude anticortesã foi Rousseau. Jean-Jacques Rousseau escreveu acerca dos temas mais variados, passando do tema da amizade ao do legislador de uma república. Como tantos outros, Rousseau buscou referência nas virtudes antigas para criticar as aristocracias e a “sociedade de máscaras” de seu tempo. Mas, no caso de Rousseau, foi feito um elogio especial à cidade de Esparta, contraposta a Atenas, esta última vista como símbolo de decadência. Atenas teria decaído, em boa medida, por seu gosto pelas artes, pelo luxo, pelo bom gosto e pela sofisticação que teria erodido a ideia de igualdade, gerando sérias consequências na esfera política. Esparta, com suas virtudes simples e rudes, não teria se permitido passar pelo mesmo processo de decadência moral. Não se quer dizer que Rousseau defendia a ideia de que os homens de seu tempo deveriam ser exatamente como eram os espartanos, mas que o exemplo dessa cidade deveria ser uma referência para possíveis dilemas do presente e do futuro. Rousseau chama a atenção para as sociedades nas quais o gosto desmesurado pelas artes foi vinculado à corrupção, como Roma, Atenas, Egito, China, sendo Atenas o paradigma da decadência. As ciências e as artes, para Rousseau, estariam ligadas necessariamente aos piores vícios do homem. Pode-se notar que as artes, o refinamento e o bom gosto, no meio social em que Rousseau viveu boa parte de sua vida, eram um mecanismo de distinção das aristocracias tradicionais. Dessa forma, Rousseau faz a mesma busca pela virtude, comum em seu tempo, porém não a tratando como algo estritamente político, como fez Montesquieu.

Segundo Rousseau, a virtude constituiria nos meios para a plenitude da existência humana, em todas as suas esferas. Neste sentido, a virtude se estenderia a esferas íntimas da vida social, nas quais a amizade e a sinceridade seriam parte importante da constituição do cidadão virtuoso, ao tempo em que constituiriam um ataque aos costumes da corte. Rousseau, ao reintroduzir os valores da antiguidade e fazer alusão a Genebra (sua cidade natal), retoma dois temas clássicos, o da virtude cívica e o da liberdade como bem último da cidade. Ao elogiar as virtudes cívicas de sociedades guerreiras como Esparta, ele faz elogio da sinceridade enquanto um valor presente nas relações sociais, e a virtude como algo não restrito ao plano da política, mas da experiência humana como um todo. Para o pensador, segundo Bignotto, este tema era da mais profunda relevância, uma vez que se vivia em um século caracterizado pela dissimulação e pelas máscaras sociais.

Por isso, a busca da virtude é tudo, menos o desejo de se conformar às regras do bom comportamento social. O ideal de Rousseau é o homem sem máscaras. Esse ideal se exprime pelo constante apelo à sinceridade. O imperativo moral por excelência é, pois, o da transparência dos atos e dos pensamentos.(Bignotto, 2010, p. 123).

A amizade sincera, para Rousseau, seria um poderoso instrumento de coesão,

que impediria a corrupção da sociedade e do corpo político. Seu gosto pela sinceridade, pela amizade e pela simplicidade foi acompanhado pelo elogio das sociedades agrárias. Ao contrário de Montesquieu, o genebrino não via na civilização comercial um elemento civilizatório, voltando seus olhos para economias e sociedades mais simples. A sua cidade ideal, por exemplo, seria a combinação das leis de Genebra, que ele considerava exemplares, com os usos e costumes da aldeia de Clarens, nos confins de sua Suíça natal, também vistos como exemplares. As estruturas jurídicas se interpenetrando com costumes oriundos de comunidades rurais, a sociedade e a política construídas nos moldes da comunidade, uma harmonia perfeita entre os valores do mundo privado e do mundo público. O cidadão “rousseauiano” não é um simples estrategista quando age na esfera política. Sua ação é, em larga medida, norteada pelo peso simbólico que conecta seus sentimentos ao corpo político e ao estado. O cidadão, em Rousseau, desprovido de paixões, jamais será um bom cidadão. A dimensão afetiva é tão importante em Rousseau que, na sua visão, a vontade geral é, antes, um corpo político e social harmônico, com um tipo específico de virtude transversal às vontades individuais, que a simples soma das vontades individuais, como em Locke. Segundo Bignotto,

Rousseau pretendia conferir “uma tonalidade afetiva ao laço social”. O estado é o lugar de realização dos ideais de cidadania que, em sua plenitude, devem repetir a transparência manifesta no ideal de solidão defendido em outras obras. É por meio da correspondência entre esses dois ideais que compreendemos o papel que o amor à pátria tem em seu pensamento. Se a relação com o corpo político for incapaz de ultrapassar o movimento inicial provocado pela necessidade de sobrevivência, a permanência dos interesses particulares no interior do novo organismo acabará por destruí-lo ao torná-lo incapaz de conjurar as ameaças que presidiram seu nascimento. Os riscos representados pelos conflitos inerentes aos membros da sociedade civil explicam, para Rousseau, a necessidade da virtude para a manutenção das leis fundamentais (Bignotto, 2010, pp. 174 e 175).

Os temas da amizade, da sinceridade e dos sentimentos virtuosos foram levados a níveis perigosamente extremos por Robespierre, quando ele e seus jacobinos criaram o Comitê de Salvação Nacional. O objetivo de tal empreitada era eliminar fisicamente os elementos “viciosos” da sociedade francesa, para depois conferir a esta algum tipo de institucionalidade. Para Robespierre, se à pátria francesa fossem atribuídas instituições republicanas, sem que os costumes de corte fossem totalmente varridos da esfera social, a revolução estancaria. Era necessário construir um corpo social conduzido pelas virtudes da antiguidade, em especial dos espartanos, para que a República não se tornasse uma mera entidade abstrata, passível de novas ondas de corrupção. Desta forma, o período jacobino, conhecido como “terror”, fez valer seu

nome ao tentar eliminar todos aqueles cidadãos considerados portadores dos valores aristocráticos, cindindo a sociedade entre os puramente “viciosos” e os puramente “virtuosos”. Os jacobinos, durante seu regime, fecharam todos os espaços onde os costumes cortesãos pudessem se reproduzir, incluindo salões, cafés e teatros.

A análise de Bignotto, ao articular, nas obras dos pensadores franceses, a centralidade da virtude com sua utilização como arma de combate a um mundo social/valorativo visto como negativo (no qual os próprios pensadores estavam inseridos) faz uma ponte entre a filosofia e a sociologia. Ao associar o pensamento republicano a uma forma de combater tipos de sociabilidade estritamente cortesãos, Bignotto dá tinturas sociológicas às obras desses filósofos franceses, e ainda que não se detenha na análise sociológica aprofundada da própria sociedade de corte nas linhas de Elias, estabelece uma via de diálogo e auto-complementação entre a filosofia e a sociologia da cultura.

SUBMETIDO EM

Janeiro de 2012

APROVADO EM

Maio de 2012

Gabriel Fernandes Rocha Guimarães

Mestre em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da UFMG. Concluído em 2010. Doutorando em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da UFMG.

Felipe Riccio Schiefler

Mestrando em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da UFMG.

Endereço: Rua Pascoal Riccio, 101. Bairro Mangabeiras. Belo Horizonte, Minas Gerais.