

21.1

# Teoria & Sociedade

ISSN: 1518-4471

Revista dos Departamentos de  
Antropologia e Arqueologia,  
Ciência Política e  
Sociologia

U F M G

Teoria & Sociedade, Revista dos Departamentos de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, é uma publicação periódica semestral destinada a veicular trabalhos teóricos e empíricos sobre temas de interesse das áreas das ciências sociais

#### EDITORAS

Natália Guimarães Duarte Sátyro  
Maria Jacqueline Rodet

#### COMISSÃO EDITORIAL

Bruno Pinheiro Wanderley Reis  
Carlos Ranulfo Félix de Melo  
Daniel Schroeter Simão  
Eduardo Viana Vargas  
Renarde Ferreira Nobre  
Vera Alice Cardoso Silva

#### CONSELHO EDITORIAL

Antonio Augusto Pereira Prates- UFMG  
Antonio Fernando Mitre- UFMG  
Archibald Haller- UW–Madison  
Benício Viero Schmidt- PUC-RS  
Bernardo Sorj- UFRJ  
Bila Sorj-UFRJ  
Bill Smith- Stanford University e Miami University  
Carlos Aurélio P. de Faria- PUC MINAS  
Celina Souza- UFBA  
Daniel Pecaut- EHESS, Paris  
Elisa Reis- UFRJ  
Fábio Wanderley Reis- UFMG  
Fátima Anastasia- UFMG  
Gustavo Lins Ribeiro- UnB  
Jean-Michel Blanquer- DGESCO- Paris  
José Eisenberg- UFRJ  
Juarez Rocha Guimarães- UFMG  
Leonardo Avritzer- UFMG  
Leonardo Fígoli- UFMG  
Maroli Pompermayer- UFMG

em suas múltiplas vertentes intelectuais. Tendo uma abrangência ampla e plural, Teoria & Sociedade publica artigos inéditos e ensaios bibliográficos que tenham passado pelo crivo de pareceristas anônimos designados pela Comissão Editorial, assim como resenhas e traduções inéditas no Brasil.

#### EQUIPE TÉCNICA

##### Secretários Editoriais:

Ana Paula Santos Rodrigues  
Raquel Caldas Nolasco

##### Editoração Eletrônica:

Thomás Mota Coelho Nascimento

Marco Cepik- UFRGS  
Maria D'Alva Gil Kinzo- USP  
Maria das Mercês G. Somarriba- FJP  
Maria Lígia Oliveira Barbosa- UFRJ  
Marta Araújo- CES- Coimbra  
Martin Bauer- LSE- Londres  
Mirian Goldenberg- Museu Nacional/ UFRJ  
Mônica Mata Machado de Castro- UFMG  
Nelson do Valle Silva- IUPERJ  
Neuma Aguiar- UFMG  
Otávio Dulci- UFMG  
Peter Fry- UFRJ  
Pierre Sanchis- UFMG  
Renan Springer de Freitas- UFMG  
Renato Bosghi- IUPERJ  
Roberto Grün- UFSCar  
Rodrigo Duarte- UFMG  
Sérgio Azevedo- UENF  
Sílvia Maezo- CES- Coimbra  
Tânia Quintaneiro- UFMG

Teoria  $\mathcal{E}$  Sociedade

## REDAÇÃO

### Teoria & Sociedade

Departamento de Antropologia e Arqueologia

Departamento de Ciência Política

Departamento de Sociologia

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Universidade Federal de Minas Gerais

Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha

31270-901 - Belo Horizonte, MG - Brasil

<http://www.teoriaesociedade.fafich.ufmg.br/>

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

© 2015, DAA-DCP-DSO/UFMG

Número publicado com recursos do Departamento de Ciência Política e da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG

## ATENDIMENTO

[teoriaesociedade@gmail.com](mailto:teoriaesociedade@gmail.com)

### Teoria & Sociedade

Revista dos Departamentos de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia - UFMG

Belo Horizonte, 21.1, Janeiro-Junho de 2013. Circulação abril de 2015. Semestral.

ISSN: 1518-4471

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

4) Antropologia e Arqueologia - Periódicos. 4) Universidade Federal de Minas Gerais

*21.1*

# Teoria *E* Sociedade

ISSN: 1518-4471

Revista dos Departamentos de  
Antropologia e Arqueologia,  
Ciência Política e  
Sociologia

U F M G

## SUMÁRIO Summary

### ARTIGOS Articles

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| EXPERIMENTOS INTERNACIONAIS DE PARTICIPAÇÃO: O BRASIL<br>EM PERSPECTIVA COMPARADA<br>International participatory experiments: Brazil in a<br>comparative perspective<br>RICARDO FABRINO MENDONÇA                                                                                                                                 | 10 |
| METÁFORAS QUE CONSTRUYEN LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN<br>E INCENTIVO AL DESEMPEÑO DOCENTE EN CHILE<br>Metaphors that construct teacher evaluation policy<br>and performance incentive programs in chile<br>HUGO CAMPOS WINTER<br>CRISTIAN LANDEROS HERRERA<br>JOSÉ MIGUEL MERA ADASME<br>RODRIGO SOTO LAGOS<br>VICENTE SISTO CAMPOS | 36 |
| O SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA BRASILEIRO EM PERSPECTIVA<br>COMPARADA<br>Brazilian system of guaranteed income in comparative<br>perspective<br>GERALDA LUIZA DE MIRANDA                                                                                                                                                         | 58 |
| PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL E DIREITOS CULTURAIS:<br>SENTIDOS DO DISCURSO<br>Intangible cultural heritage and cultural rights:<br>meanings of the discourse<br>PALOMA GOULART<br>ALEXANDRE CARDOSO                                                                                                                             | 95 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| MOVIMENTOS SOCIAIS, RISCOS E NOVAS TECNOLOGIAS:<br>ENSAIO SOBRE AS DISPARIDADES NO PROCESSO DE<br>POLITIZAÇÃO<br>Social movements, risks and new technologies: essay<br>on disparity politicization<br>JORGE LUIZ DOS SANTOS JUNIOR<br>BIANCCA SCARPELINE DE CASTRO<br>FÁTIMA PORTILHO                | 118 |
| A CIDADE E OS ANIMAIS: DA MODERNIZAÇÃO À POSSE<br>RESPONSÁVEL<br>The city and the animals: from modernization to<br>responsible ownership<br>ANDRÉA OSÓRIO                                                                                                                                            | 143 |
| UM PASSADO QUE ENCURRALA O PRESENTE: CIDADANIA,<br>EQUIDADE E POLÍTICAS AFIRMATIVAS NO PENSAMENTO<br>BRASILEIRO<br>A past that traps the present: citizenship, equality<br>and affirmative policies in brazilian thought<br>JOSÉ HENRIQUE ARTIGAS DE GODOY                                            | 177 |
| PÓS-PENTECOSTALISMO NO BRASIL - UMA LEITURA CONCEITUAL<br>Post-pentecostalism in Brazil - a conceptual rereading<br>DANIEL ROCHA<br>MAURO PASSOS                                                                                                                                                      | 210 |
| AMPLIAÇÃO DO ACESSO EDUCACIONAL E DESIGUALDADES<br>SOCIAIS: A TEORIA DA MODERNIZAÇÃO E A HIPÓTESE<br>MERITOCRÁTICA EM DEBATE<br>Expansion of educational access and social inequalities:<br>a debate on the modernization theory and the meritocratic<br>hypothesis<br>ALINE AMORIM MELGAÇO GUIMARÃES | 239 |





ARTIGOS  
Articles

# EXPERIMENTOS INTERNACIONAIS DE PARTICIPAÇÃO: O BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA<sup>1</sup>

RICARDO FABRINO MENDONÇA

## RESUMO

O fortalecimento das teorias participacionistas e deliberacionistas de democracia viu-se acompanhado pelo surgimento de um significativo número de experimentos institucionais, que têm sido vistos como essenciais para a superação de alguns déficits democráticos. Este artigo procura apresentar alguns dos experimentos participativos que vêm sendo empregados ou sugeridos na Europa, nos EUA e na Austrália. Tal apresentação permitirá estabelecer uma comparação com a lógica da participação predominante nas experiências brasileiras. Com isso, buscar-se-á refletir sobre as idiossincrasias das práticas nacionais, com suas contribuições, limites e aspectos subexplorados. O intuito é descortinar várias formas de promoção da participação, de maneira a instigar a percepção de que instituições participativas, como parte do ecossistema político contemporâneo, são plásticas e passíveis de reinvenção constante.

## PALAVRAS-CHAVE

Democracia participativa, democracia deliberativa, minipúblicos, desenho institucional.

<sup>1</sup> O presente artigo foi produzido no âmbito do projeto Modelos de Participação: Aprimoramento de Eventos da ALMG, que contou com financiamento da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Sou grato à referida instituição, bem como a Eleonora Schettini Cunha, pela frutífera parceria na execução do projeto. As ações que alicerçam este texto também se beneficiaram de dois financiamentos da FAPEMIG (Edital 01/2011 / Processo: SHA - APQ-00544-11 e Edital 03/2013, Processo CSA - PPM-00211-13), à qual manifesto minha gratidão.

Em uma manhã de sábado, dezenas de cidadãos se encontram em uma escola pública para discutir a situação do trânsito de um município. Eles não se conhecem, nem sabem quais as opiniões uns dos outros. O convite chegara por telefone alguns meses antes com a explicação de que todos os participantes haviam sido selecionados aleatoriamente. Na sequência, cada participante recebera materiais informativos e uma apresentação do processo em que viriam a se inserir. Para participar, concedeu-se a cada um dos presentes não apenas a passagem e a alimentação para o dia do evento, mas também uma compensação financeira pelo tempo despendido. No dia do encontro, os participantes tiveram a oportunidade de escutar defensores de soluções alternativas sobre o problema do trânsito, para, depois, conversar sobre a questão em pequenos grupos. Ao final, produziram um documento coletivo com uma série de recomendações entregues às autoridades locais e aos veículos de comunicação. Um grupo de participantes foi incumbido de acompanhar as consequências do relatório, monitorando as ações de agentes públicos.

Essa narrativa ficcional poderia descrever um dos milhares de experimentos democráticos que têm se espalhado pelo mundo (Sintomer 2010; Chambers 2009; Cornwall e Coelho 2009; Warren 2007; Gastil e Levine 2005; Fung 2004). A sua proliferação está ligada a uma dupla tentativa de renovação da democracia que toma corpo a partir dos anos 1970. Em primeiro lugar, no plano prático, tais experimentos surgem como tentativa para revitalizar a democracia representativa diagnosticada como *em crise* por vários fatores: crescente abstenção eleitoral, baixa credibilidade dos partidos, ceticismo em relação às instituições políticas, incapacidade das eleições de traduzir as preferências dos cidadãos, apatia política, enfraquecimento das ideologias, declínio dos índices de associativismo (Almeida 2011; Schyns e Koop 2010; Sintomer 2010; Putnam 2005; Manin 1995). Em segundo lugar, no plano teórico, nota-se o fortalecimento das perspectivas participacionistas e, depois, deliberacionistas de democracia em oposição ao elitismo democrático. Tais abordagens salientavam a importância de um maior engajamento dos cidadãos na produção das decisões que afetavam suas vidas.

A renovação teórica e prática da democracia alimentou uma série de experiências inicialmente nos Estados Unidos e na Europa. Logo, as iniciativas se difundiram, contando com o apoio de governos, fundações privadas e/ou atores da sociedade civil, dependendo do contexto. No Brasil, fóruns como os conselhos de políticas, orçamentos participativos, comitês gestores de bacias e conferências tiveram ampla difusão desde o final dos anos 1980, recebendo grande atenção internacional em virtude de sua capilaridade e capacidade decisória.

Essas inovações institucionais têm sido vistas como essenciais para a superação de alguns déficits democráticos, “simplesmente porque instituições são o tipo de coisa que pode ser mudada diretamente, enquanto culturas e disposições psicológicas estão

menos sujeitas à intervenção e à experimentação coletivas” (Warren e Pearse 2008: 3). Recebendo nomes diversos — como minipúblicos, públicos participativos e fóruns deliberativos —, esses experimentos democráticos procuram criar as condições para uma democracia de maior engajamento, embora o significado, o objetivo e a estruturação deles sejam bastante diversos (Fung 2004; Warren 2007).

Este artigo procura apresentar alguns experimentos participativos que vêm sendo empregados ou sugeridos na Europa, nos EUA e na Austrália. Tal apresentação permitirá estabelecer uma comparação com a lógica da participação predominante nas experiências brasileiras. Com isso, buscar-se-á refletir sobre as idiossincrasias das práticas nacionais, com suas contribuições, limites e aspectos subexplorados. Essa comparação não visa, obviamente, a dizer o que é melhor ou pior por definição, nem a fornecer um pacote de soluções participativas aplicáveis a qualquer contexto. O intuito é descortinar várias formas de promoção da participação, de maneira a instigar a percepção de que instituições participativas, como parte do ecossistema político contemporâneo, são plásticas e passíveis de reinvenção constante.

Justamente por isso, o artigo guiar-se-á, sobretudo, pela discussão das contribuições e dos limites de sete experiências internacionais. Na sequência, far-se-ão algumas ponderações sobre as semelhanças e diferenças entre essas práticas e aquelas observadas no Brasil. Antes de tudo, entretanto, faz-se fundamental tecer algumas considerações sobre os elementos a serem observados quando se discutem desenhos institucionais voltados à participação.

## DOS DESENHOS E SEUS ELEMENTOS

Existem práticas participativas muito diversas, sendo que diferentes elementos do desenho institucional de tais práticas têm implicações distintas. Compreender tal diversidade é importante para que se reflita com profundidade sobre a natureza da participação promovida por diferentes modelos, bem como seus potenciais e desafios. Archon Fung (2004) aponta, com clareza, alguns dos elementos que devem ser pensados por analistas e realizadores de práticas participativas, ou minipúblicos, como prefere o referido autor.

De acordo com Fung, a primeira característica na qual se deve prestar atenção diz respeito aos objetivos de um minipúblico. Alguns deles são estruturados como um *fórum educativo*, para que os cidadãos formem opiniões informadas e qualificadas. Outros se organizam como *conselhos consultivos*, na medida em que fazem sugestões acerca de políticas públicas específicas. Há, ainda, um terceiro tipo de minipúblico, que Fung (2004: 177) denomina *de cooperação para a resolução participativa de problemas* e que estabelece formas perenes de relação entre Estado e Esfera Pública. Por fim,

Fung destaca as experiências de *governança participativa* que têm maior capacidade de decisão.

O segundo elemento que marca variações fundamentais entre minipúblicos é o mecanismo de seleção dos participantes. Há experiências que adotam a prática da autoseleção voluntária, a seleção aleatória, a composição de corpus “representativos” dos interesses em questão e formas eleitorais diversas. Outro aspecto ligado à seleção dos participantes diz respeito à opção por atores já envolvidos na discussão de certo tema (como entidades, movimentos sociais, grupos de interesse, empresas da área etc.) ou dos chamados “cidadãos comuns”, que não teriam muito envolvimento com a temática em foco.

Um terceiro elemento ressaltado por Fung (2004) diz respeito ao tema da participação. Frequentemente negligenciado pelos estudiosos da área, esse tema é uma dimensão fundamental para motivar (ou desmotivar) a participação, bem como para estabelecer o tipo de participação que se tem em mente. Alguns temas impulsionam a discussão cooperativa entre participantes, outros estimulam a competição entre diversos atores sociais. O quarto elemento destacado por Fung (2004) é: como ocorre a participação? De que maneira se estruturam as etapas do processo? Quais as práticas aceitas no fórum participativo? Como agem os facilitadores do minipúblico? Que informação é dada aos participantes? Todos os participantes têm o mesmo papel? Há simetria entre eles?

Outro elemento que ajuda a diferenciar minipúblicos é o momento ou a periodicidade da participação. O aspecto temporal importa, sendo que a composição do cronograma e da frequência de encontros de um minipúblico afeta o teor da participação. Há minipúblicos distendidos em longos períodos de tempo e outros mais concentrados. Alguns são marcados por sucessivos encontros e outros são mais episódicos. A escolha dos dias da semana e dos turnos para os encontros também é fundamental.

Um sexto elemento relevante é o poder decisório de um minipúblico. Certas experiências são consultivas ou educativas, sem um impacto necessário sobre decisões políticas. Outras são *empoderadas* e têm uma efetividade mais ampla sobre decisões. Tal empoderamento pode se revelar tanto na capacidade de influência do fórum como na prerrogativa de produção de decisões vinculantes.

Fung (2004) ainda cita outro elemento para ajudar a diferenciar tipos de minipúblicos. Trata-se do tipo de input esperado pelos cidadãos, o que se liga aos próprios objetivos de cada experiência. De acordo com o pesquisador, a grande “maioria dos minipúblicos é de alimentação dianteira, no sentido de que eles pretendem, como uma pesquisa de opinião ou eleição, gerar discussão pública e refinar a opinião sobre um candidato, assunto ou opção de política” (Fung, 2004: 182). Há, no entanto, outra possibilidade, qual seja, a atuação de minipúblicos no monitoramento e na avaliação de ações em curso. Minipúblicos podem ser fonte de *accountability* política.

Aos elementos discutidos por Fung (2004), gostaríamos de acrescentar um último que diz respeito à articulação do minipúblico com outras arenas discursivas. As

diferentes concepções de minipúblicos podem apregoar tanto a necessidade de construir uma esfera relativamente isolada de outras arenas sociais, de modo a controlar determinadas assimetrias e práticas de opressão, como a necessidade de articular o minipúblico a outras esferas discursivas formais e informais.

Partindo, pois, do pressuposto de que há significativas variações entre desenhos participativos, e no sentido de contribuir para a reflexão das práticas brasileiras, passamos agora à apresentação de alguns dos desenhos que vêm sendo empregados ou sugeridos ao redor do mundo. Como uma revisão exaustiva desses formatos seria pouco frutífera, ater-nos-emos à breve apresentação de sete iniciativas, acrescidas de algumas de suas variações. Em cada apresentação, iniciaremos com uma discussão sobre as origens e a história do desenho, apresentando, em seguida, a forma de seleção dos participantes, os objetivos da proposta e as etapas de sua estruturação. Ao final de cada apresentação, discutimos algumas das contribuições e limites do desenho em questão.

## CITIZENS JURIES

Os *Júris de Cidadãos* são considerados como a primeira grande tentativa de renovação democrática por meio de instituições participativas. Eles foram propostos em 1971, logo no início da virada participativa da teoria democrática, na tese de doutorado de Ned Crosby. Anos depois, em 1974, o pesquisador fundou o *Jefferson Center*, responsável pela consolidação de um método participativo amplamente usado em todo o mundo. De acordo com Sintomer (2010: 115), “mais de 700 júris de cidadãos foram realizados no mundo, principalmente na Inglaterra, nos Estados Unidos, na Alemanha, no Japão e na Espanha”.

Crosby e Nethercut (2005: 112-114) explicam que o desenho de um *Júri de Cidadãos* envolve alguns elementos básicos. Em primeiro lugar, há uma preocupação de que a seleção dos participantes configure um microcosmo da comunidade política. Na prática, realiza-se uma seleção randômica estratificada, levando em consideração idade, educação, gênero, local de residência, raça e, em alguns casos, atitudes e crenças. A aposta é a de que pessoas comuns podem tomar decisões importantes, desde que possam discuti-las de forma qualificada (Smith 2005: 41). O número de participantes varia de 12 a 24, os quais recebem várias confirmações nas semanas que precedem o evento (cartas, telefonemas, email). Sobre o reduzido número de participantes, os proponentes do modelo ressaltam que

grupos pequenos não são tão impressionantes quanto os grandes para aqueles que fazem políticas públicas, mas o Centro [*Jefferson Center*] estava determinado a não deixar a deliberação sofrer. Constatou-se que 24 pessoas era o maior grupo em que ainda era possível deliberar em sessão plenária (Crosby e Nethercut 2005: 113).

Geralmente, um Júri dos Cidadãos tem a duração de cinco dias consecutivos, embora alguns eventos sejam mais curtos. Ainda que os proponentes do modelo expressem o interesse por fazer eventos mais longos, eles alegam que há o risco de uma queda drástica do número de interessados em participar (Crosby e Nethercut 2005: 114). Importante mencionar, ainda, que cada participante recebe um pagamento como forma de reconhecer a importância do seu engajamento. Em 2001, esse valor era de 150 dólares. Também se garantem refeições, estacionamento, custos de viagem e acomodação, quando for o caso (Slocum 2003: 49).

No que concerne ao processo propriamente dito, os jurados são recepcionados e se apresentam uns aos outros. Em geral, dedica-se, pelo menos, uma hora para explicar como funciona o processo. Depois, os jurados escutam uma série de especialistas e de testemunhos pessoais de sujeitos que estão envolvidos diretamente com a problemática em discussão. “Na maioria dos júris, *advocates* são mobilizados para apresentar causas opostas a partir de pontos de vista particulares” (Slocum 2003: 50). Para Crosby e Nethercut (2005), essas falas são o melhor jeito de prover informações aos participantes, sendo que a entrega de informações escritas por membros da equipe não teria se mostrado frutífera. A escolha de tais pessoas é feita por um comitê organizador, o qual é composto por cerca de 10 pessoas e deve envolver *stakeholders* que têm posições distintas (Smith e Wales 2002).

Depois de cada apresentação, os jurados podem questionar esses convidados, tendo tempo adequado para fazê-lo. A maior parte do evento concentra-se justamente nesse diálogo, que envolve um trabalho de facilitação, de modo a garantir a horizontalidade das relações. Os jurados também podem solicitar testemunhas adicionais.

O estágio final, com duração de cerca de um dia, envolve a discussão entre os próprios participantes (Slocum 2003: 51). Esse processo também é conduzido por facilitadores treinados. Um relatório final contendo as recomendações do Júri é formalmente publicado. Como a maioria dos Júris é financiada por autoridades públicas, espera-se que estas respondam às recomendações (Smith 2005: 41). Em alguns casos, os jurados apresentam as recomendações em uma coletiva de imprensa. Há, ainda, uma avaliação final do processo.

Ainda que Júris de Cidadãos tenham sido realizados com diferentes propósitos e tenham tido graus distintos de impacto, Crosby e Nethercut (2005: 114) destacam que, “para influenciar a política pública, um evento deve ter o compromisso de tomadores de decisão ou receber ampla cobertura midiática, ou ambos”. Em geral, tais experimentos mostram-se mais ricos para a promoção de debates do que para exercer influência efetiva em tomadas de decisões. Assim, críticos alegam que os tomadores de decisões podem escolher apenas as recomendações de que precisam para validar medidas impopulares (Smith e Wales 2002: 172). Outro ponto levantado por Carson e Gelber (2001) é que o método é mais frutífero quando a questão a ser deliberada está muito clara e não é demasiadamente complexa.

Paralelamente ao desenvolvimento dos Júris de Cidadãos nos EUA, os anos 1970 observaram o nascimento de uma experiência europeia: o modelo das Células de Planificação. Proposto por Peter Dienel, o modelo teve as primeiras aplicações em 1972- 3, sendo muito usado para discussões de planejamento urbano. O desenho das Células de Planificação tem algumas semelhanças estruturais com os Júris de Cidadãos, embora seja preciso ressaltar a existência de diferenças importantes.

Segundo Smith (2005: 41), “Células de Planificação são mais formais no modo como as informações são fornecidas e usualmente operam em séries concomitantes, de modo a incluir mais cidadãos no processo”. Isso significa uma mudança importante na estrutura: várias células se sobrepõem de maneira a configurar um todo complexo.

Em cada célula participantes adquirem e intercambiam informações sobre o problema, exploram e discutem soluções possíveis e as avaliam em termos de consequências desejáveis e indesejáveis. Especialistas, stakeholders e grupos de interesse têm a oportunidade de apresentar suas posições aos membros das células. (Slocum 2003: 117).

A seleção dos participantes também é randômica, sendo que 25 cidadãos participam de cada célula. A articulação de várias células pode aumentar bastante o número de participantes: *planning cells* “frequentemente incluem centenas de cidadãos em múltiplos locais, ainda que o modelo seja bastante flexível” (Hendriks 2005: 84).

O evento ocorre em um período que varia entre três e cinco dias, sendo que a maioria das experiências acontece em quatro. Cada dia é subdividido em unidades de trabalho, as quais propõem tarefas específicas aos participantes, em face de um todo mais complexo. As unidades têm três fases. Inicialmente, realiza-se uma sessão plenária em que participantes recebem informações em formatos diversos: de vídeos a textos, passando por exposições de especialistas e grupos de interesse. Na segunda fase, a plenária se subdivide em pequenos grupos (com cinco pessoas), os quais se dedicam a discutir opiniões e informações previamente apresentadas e a estabelecer recomendações. Esses subgrupos têm a composição alterada a cada unidade, sendo constituídos por sorteio. Isso evita a estabilização de algumas assimetrias. Outro ponto a ser destacado é que os moderadores atuam, sobretudo, nas plenárias não assumindo uma postura particularmente ativa (Hendriks 2005).

Por fim, há uma terceira fase em que os resultados do trabalho dos pequenos grupos são apresentados à plenária e novamente debatidos, em um processo moderado (Slocum 2003: 125). Os moderadores registram as recomendações de uma maneira visível e os participantes estabelecem mecanismos para trabalhar sobre elas. Tais mecanismos podem envolver votações majoritárias, mas também outros procedimentos, incluindo mecanismos para registrar a intensidade de preferências (*rankings*, por exemplo). O relatório final busca apresentar não apenas as recomendações, mas dar publicidade ao



processo como um todo.

Assim como os Júris de Cidadãos, as Células de Planificação oferecem arenas privilegiadas de diálogo para que os cidadãos discutam questões. Elas têm a vantagem de pensar um processo que se divide em unidades, de modo a compor um todo coerente. Há de se ressaltar, ainda, a riqueza do modelo para a construção partilhada de sugestões, sendo ele mais interessante para a elaboração de recomendações do que para a tomada de decisões (Slocum 2003).

No entanto, e tal como os Júris de Cidadãos, o modelo também encontra desafios ligados à efetividade das recomendações. Embora, por definição, células de planificação sejam “comissionadas e patrocinadas por uma organização com um problema político concreto a ser resolvido” (Hendriks 2005: 88), nem sempre suas recomendações são acatadas. O outro lado da moeda, também ressaltado por Hendriks (2005), está ligado à articulação com organizações estatais, que faz com que muitas experiências estejam submetidas a imperativos estatais.

## DELIBERATIVE POLLS

Um terceiro modelo de inovação institucional a ser mencionado são as Enquetes Deliberativas (*Deliberative Polls*) que se tornaram mundialmente famosas. Propostas por James Fishkin em 1988, as enquetes começaram a ser realizadas na Grã-Bretanha em 1994. Elas surgiram com a proposta de buscar novas formas de aferição da opinião pública, que não agregassem as opiniões individuais tal como elas se encontram, mas que criasse as condições para que estas fossem complexificadas em um processo discursivo (Fishkin 1995). Salienta-se, assim, que o objetivo das Enquetes Deliberativas é distinto do de outras inovações. O intuito não é a construção de recomendações ou uma interferência mais direta em processos decisórios. Trata-se de um mecanismo de mensuração da opinião pública e de formação cívica dos cidadãos, o que poderia revitalizar a experiência democrática (Fung 2004; Fishkin e Luskin 2000: 20).

Enquetes Deliberativas envolvem mais de cem participantes e podem chegar a quase 500. Esses são selecionados por amostragem randômica, sem que a estratificação se faça necessária (Smith 2005: 43). A estratégia adotada é a de ligar para números aleatórios da lista telefônica. Fazem-se muitos telefonemas para uma residência de forma a garantir que não participem apenas aqueles mais fáceis de atingir (Fishkin e Farrar 2005: 74). Também se adotam mecanismos para proteger a amostra do possível viés de convidar apenas aqueles que tendem a atender ao telefone. Reconhece-se, contudo, a manutenção do viés de contar com a participação apenas daqueles que se predispõem a participar (Fishkin e Farrar 2005: 74). Os participantes recebem um pagamento para participar, o qual varia em cada evento. A ideia é que todos possam vir a participar e

tenham condições de fazê-lo.

Nas enquetes deliberativas, os participantes se reúnem em um encontro presencial com duração de um ou dois dias (um final de semana). O processo começa com um *survey*. Na sequência, as pessoas recebem material informativo equilibrado e conversam com especialistas ou defensores de interesses opostos. Depois, os participantes debatem o tema proposto em grupos menores: máximo de 18 pessoas, preferencialmente entre 12 e 15. Tais espaços contam com a presença de moderadores, que recebem treinamento sobre o formato e as expectativas da Enquete Deliberativa.

Constrói-se, assim, um “contexto social que encoraja a discussão face-a-face em pequenos grupos, de modo a que as pessoas possam dar e responder a razões. Mas no final, isolamos as pessoas das pressões sociais no momento da decisão” (Ackerman e Fishkin 2003: 12). Nessa etapa final, cada participante responde, pela segunda vez, a um questionário acerca das temáticas discutidas. “Idealmente, os participantes terão uma oportunidade para digerir o que eles escutaram [...] antes de completar o *survey*” (Fishkin e Farrar 2005: 73). A existência dos dois questionários permite traçar mudanças de opinião. O resultado da segunda aplicação do instrumento, para James Fishkin, seria um espelho do que o público pensaria se pudesse se deter para refletir coletivamente sobre uma questão. Trata-se de uma opinião pública qualificada pela consideração coletiva (Smith 2005: 43).

Cabe citar, ainda, a grande preocupação com a visibilidade de todo o processo, sendo que diversas experiências foram televisionadas. Isso foi possível a partir do estabelecimento de acordos com emissoras para que atuassem como apoiadores de enquetes específicas. A aposta é a de que a cobertura midiática pode amplificar o potencial do debate público. Mais recentemente, Fishkin tem buscado criar mecanismos de discussão online com a mesma tentativa de amplificar as discussões. Sua sugestão é a de que tais processos mantenham características das discussões presenciais, sendo realizadas de maneira síncrona e por meio de microfones. Essa proposta tem a vantagem de possibilitar encontros de escopo nacional sem os custos de uma enquete tradicional. Custos que são um dos grandes problemas das Enquetes Deliberativas, como bem apontam Smith (2005) e Carson e Gelber (2001).

Outra dificuldade do modelo é a sua inerente desconexão em relação a instâncias decisórias. Segundo Fung (2004: 192), as Enquetes Deliberativas não criam mecanismos de controle popular sobre agentes públicos nem têm um grande potencial para informá-los. Além disso, tendem a não envolver movimentos sociais e grupos de interesse, sendo provável, pois, que tenham baixa capacidade de mobilização. Além dos custos e da desconexão com o Estado, Carson e Gelber (2001: 35) também criticam a duração das Enquetes Deliberativas, alegando que os participantes têm pouco tempo para se informar e para considerar as questões.

Para fechar essa seção, é importante mencionar, ainda, outra proposta que tem

origens nas Enquetes Deliberativas: o *Deliberation Day*, defendido por Ackerman e Fishkin (2003). Trata-se de um feriado nacional, duas semanas antes das eleições, para revitalizar a política do país. O modelo busca promover o incremento não apenas da atenção política dos cidadãos, mas também do modo como os candidatos se comportam.

Na proposta dos autores, o Dia da Deliberação seria aberto a todos os cidadãos inscritos para votar. O evento ganharia concretude em milhares de escolas ou centros comunitários do país, sendo que cada um deles abrigaria entre 300 e 500 participantes. Cada participante receberia 150 dólares, o que geraria custos elevados, embora justos, dado o potencial de fortalecer um bem não quantificável: a democracia norte-americana.

Na primeira fase do evento, grupos de 15 pessoas selecionadas aleatoriamente reunir-se-iam para assistir a um debate televisionado. Na fase seguinte, os 15 participantes de cada grupo devotariam 75 minutos para levantar questões importantes. Cada participante teria cinco minutos de fala resguardados. No fim, cada um leria sua questão e o grupo escolheria as três mais importantes. Na hora do almoço, um moderador agruparia questões similares e sobrepostas para, depois, promover um sorteio de 15 questões, para a discussão da tarde. Nessa terceira fase, lideranças partidárias locais se colocariam diante dos grupos ampliados para discutir as questões sorteadas. Por fim, na quarta fase, os participantes voltam para os grupos menores, nos quais discutem as respostas. Não se busca construir um resultado conclusivo.

Para Ackerman e Fishkin (2003), o processo ajuda a promover informação, diálogo e sentimento de comunidade. De acordo com eles, a proposta fomentaria um *ciclo virtuoso*, afetando o engajamento dos cidadãos e o nível de informação destes. Apesar de ter surgido como um experimento de pensamento e das dificuldades de realizá-lo, uma versão enxuta do Dia da Deliberação já foi executada em 2004. Ela contou com 1.500 participantes reunidos em 17 locais, sendo financiada por um conjunto de emissoras televisivas públicas (Smith 2005: 48).

## CITIZENS' ASSEMBLY E CITIZENS' PARLIAMENT

O quarto desenho institucional a ser abordado é o da *Assembleia dos Cidadãos* do Canadá, realizada para impulsionar uma discussão sobre reforma do sistema eleitoral. Na sequência, abordar-se-á, brevemente, o Parlamento dos Cidadãos australiano que, embora distinto do evento canadense, apresenta algumas semelhanças em relação a esse. Em ambos os casos, há uma aposta clara na construção de um público selecionado aleatoriamente que teria a missão de aconselhar parlamentos sobre mudanças no sistema político.

A Assembleia dos Cidadãos de *British Columbia* ocorreu no Canadá em 2004, tendo duração de 11 meses. O evento surgiu a partir de uma promessa de campanha, depois

que algumas eleições provinciais, baseadas em um sistema majoritário de votação, produziram maiorias muito discrepantes em relação à proporção de votos nos partidos. O Partido Liberal, que se sentiu injustiçado nas eleições de 1996, venceu as eleições de 2000. Como prometido após a derrota de 1996, o líder do Partido Liberal resolveu realizar uma Assembleia dos Cidadãos para reformar o sistema eleitoral, destinando-lhe um orçamento de cinco milhões e quinhentos mil dólares.

A proposta era a de gerar um debate informado envolvendo um grupo representativo da província, que faria uma recomendação a ser submetida a um referendo em 2005. No referendo, a recomendação deveria obter 60% dos votos de todos os eleitores da província de *British Columbia* e maioria em, pelo menos, 60% dos distritos eleitorais. A proposta elaborada pelos cidadãos foi vitoriosa em 77 dos 79 distritos, mas obteve 57,7% do total de votos do eleitorado, não sendo, pois, aprovada (Warren e Pearse 2008: 6-7).

Participaram da assembleia 160 cidadãos, escolhidos de maneira quase aleatória. A seleção envolveu um homem e uma mulher de cada uma das 79 circunscrições eleitorais, mais dois indígenas, que não haviam sido captados pela amostra inicial. Essa seleção baseou-se em uma amostra inicial de cerca de 25 mil eleitores, que receberam cartas de convite para um encontro. Destes, pouco mais de 1.500 manifestaram interesse de participar do encontro, e 964 efetivamente o fizeram. Os 158 participantes iniciais foram sorteados a partir dos 964 presentes, sendo dois indígenas posteriormente incluídos (Warren e Pearse 2008: 10). Cada participante recebeu 150 dólares por dia de trabalho na Assembleia, além dos custos de viagem.

O processo foi dividido em três fases. A primeira foi constituída por seis finais de semana (Janeiro a Abril de 2004) de aprendizado sobre sistemas eleitorais, que ocorria em palestras também abertas ao público em geral. Cada final de semana envolvia, em geral três apresentações principais, cada uma delas feita em um estilo de palestra interativa, com o apoio de apresentação e materiais de leitura prévios. Depois de cada apresentação, a Assembleia se dividia em 12 grupos facilitados por alunos de pós-graduação em ciência política das Universidades de *British Columbia* e *Simon Fraser* (Citizens' Assembly Final Report 2004: 11)

A segunda fase envolveu a realização de 50 audiências públicas ao redor da província (Maio e Junho de 2004). Entre quatro e 16 membros da Assembleia dos Cidadãos estiveram presentes em cada uma dessas audiências. Delas participaram cerca de três mil pessoas, que interagiram com apresentadores e membros da Assembleia de modo a explicar situações locais. Cidadãos também fizeram sugestões por meio do site da iniciativa.

Na terceira fase, com duração de seis finais de semana (Setembro a Novembro de 2004), os participantes deliberaram sobre os sistemas eleitorais que poderiam ser sugeridos. O processo envolveu a criação de um *ranking* dos méritos de cada sistema

eleitoral, com a subsequente escolha de três valores tidos como prioritários<sup>2</sup>. A partir dessa hierarquia de valores, os membros da assembleia elaboraram duas opções coerentes com tais valores e discutiram seus formatos e implicações. Depois, votaram em um dos dois modelos e buscaram discutir por que a opção votada seria melhor do que o modelo então adotado.

Em Dezembro, um relatório final foi publicado e os participantes formularam a pergunta que deveria ser colocada no referendo do ano seguinte. Como já mencionado anteriormente, a proposta submetida a referendo não foi aprovada. Um segundo referendo foi realizado anos depois, também não obtendo êxito na produção da maioria duplamente qualificada (Chambers 2009).

Iniciativa semelhante foi o Parlamento dos Cidadãos, realizado na Austrália em 2009, com o intuito de pensar reformas políticas para o país. Organizado por um conjunto de pesquisadores e financiado por um instituto chamado *New Democracy*, o Parlamento dos Cidadãos foi uma assembleia composta por um cidadão de cada uma das 150 circunscrições eleitorais federais. O processo de seleção dos participantes envolveu estratificação para garantir que, entre os 150 participantes, houvesse indígenas e variedade em termos de idade, gênero e educação (Dryzek *et al.* 2009: 1-2).

O evento começou com uma série de encontros de um dia para explicar o processo aos participantes. Também houve um fórum *online* para discutir propostas. Tais processos prepararam os membros da Assembleia para o evento principal, com duração de quatro dias, realizado na capital do país (Canberra). Nesse momento, os cidadãos foram divididos em 24 grupos que contaram com facilitadores. Ao final, participantes votavam nas propostas e estabeleciam prioridades. As recomendações foram apresentadas por vários dos cidadãos para a Secretária do Primeiro Ministro.

Análises preliminares do evento indicaram tendências importantes de mudanças de opinião a partir da troca de razões (Dryzek *et al.* 2009: 4). Os realizadores também afirmaram que houve um processo de capilaridade pós-evento, com participantes fazendo palestras, contatando seus representantes para informá-los das recomendações, procurando jornais para divulgar o encontro e até buscando promover versões locais do evento (Dryzek *et al.* 2009: 5).

Entre os problemas da iniciativa, convém citar não apenas o baixo empoderamento, como também a dispersão temática gerada pela amplitude da discussão. Outro ponto ressaltado por Dryzek *et al.* (2009: 2) diz respeito à escassa cobertura midiática, o que se deve, entre outras causas, à simultaneidade de uma catástrofe ambiental (queimadas) de grandes proporções que atraiu a atenção do país.

<sup>2</sup> No caso: representação local efetiva, resultados justos por proporcionalidade e maximização da escolha dos eleitores.

As Conferências de Consenso surgiram na segunda metade dos anos 1980, a partir de uma proposta do Conselho Dinamarquês de Tecnologia (*Danish Board of Technology*). Tal conselho fora criado em 1985 pelo parlamento nacional com o objetivo de avaliar questões tecnológicas moralmente controversas (Klüver 1995; Smith 2005). Embora o *Danish Board* utilize vários métodos para promover o diálogo entre especialistas, políticos e população, é importante salientar a relevância das Conferências de Consenso, implementadas a partir de 1987. Como percebe Sintomer (2010: 143), a “principal contribuição de uma conferência de consenso [...] é admitir simbolicamente a importância das dimensões políticas e sociais nas escolhas técnicas e científicas”. Com isso, a experiência permite fomentar debates públicos sobre questões técnicas. A internacionalização do modelo promoveu a realização de mais de 50 Conferências de Consenso em 16 países (Hendriks 2005).

Participam de uma Conferência de Consenso entre 10 e 25 cidadãos, ainda que o modelo original dinamarquês fixe esse número em 16. Klüver (1995) deixa claro que não se trata de um grupo representativo da população, o que seria, além de desnecessário, estatisticamente inviável nessa escala. “O método da Conferência de Consenso está baseado no diálogo entre pessoas com diferentes backgrounds e diferentes conjuntos de valores” (Klüver 1995: 45). Uma estratégia recorrente para obter diversidade é fazer uma seleção a partir de respostas a um chamado público na imprensa. Geralmente, recorre-se a veículos regionais para aumentar a capilaridade do processo. A seleção é baseada, sobretudo, em critérios sociodemográficos, como idade, gênero, ocupação e área de residência. “É essencial que nenhum integrante do painel leigo seja especialista na questão ou represente interesses particulares no campo” (Grumfahl 1995: 33). Os participantes não são pagos.

Dividido em duas fases, o modelo se estende por “oito dias de deliberação em um período de aproximadamente três meses” (Hendriks 2005: 83). Ao longo de todo o processo de organização, é fundamental a atuação de um comitê, composto por entre três e cinco especialistas com posições diversas sobre o tema e, usualmente, algum membro do parlamento (Grumfahl 1995: 32; 39). A primeira etapa do processo funciona como uma espécie de preparação para a conferência propriamente dita. Nela, o grupo se informa sobre o tema a ser debatido, formula as questões que nortearão a conferência e seleciona especialistas que responderão a tais questões. Além da leitura de muitos materiais, a etapa inicial inclui encontros presenciais em dois finais de semana. Neles, alternam-se apresentações curtas, sessões plenárias e discussões em pequenos grupos.

Um dos aspectos importantes do modelo das Conferências de Consenso é o controle concedido aos participantes sobre a agenda do evento. “Isso faz com que o processo seja mais envolvente e significativo para os participantes e fornece à autoridade

responsável um input comunitário mais rico” (Carson e Gelber 2001: 40). Por mais que haja um planejamento inicial, é função dos facilitadores promover uma apropriação da agenda por painelistas e participantes.

A segunda fase de uma Conferência de Consenso dura três dias e é aberta ao público. Nela, os dias iniciais são dedicados à conversa dos cidadãos com os especialistas. Em geral, cada especialista faz apresentações curtas, seguida de discussões. Um total de 10 a 15 apresentações ocorre em um dia. Em seguida, o grupo se engaja em um processo de discussão com o apoio de um moderador profissional. Os cidadãos atuam não apenas por meio do relato de suas experiências, mas no próprio julgamento de questões que têm implicações morais. A proposta é agregar informações aos valores e à capacidade de julgamento das pessoas.

O debate entre cidadãos embasa a redação de um relatório com recomendações, o qual é “escrito por pessoas ordinárias e, assim, não representa um interesse especial” (Grumfahl 1995: 31). O processo de elaboração envolve trabalhos em pequenos grupos (2-3 pessoas) e momentos mais amplos com todos os participantes. Especialistas fazem apenas correções técnicas quando necessárias. O relatório é, então, apresentado publicamente aos meios de comunicação e enviado a vários destinatários da academia e das instituições políticas. Ainda que esse tipo de desenho participativo não se configure como experiência de governança partilhada, Smith (2005: 42) e Klüver (1995: 44) afirmam que ele tem sido capaz de influenciar diretamente processos legislativos.

Importante salientar, por fim, que os meios de comunicação são fundamentais no desenho, ultrapassando a mera divulgação do resultado final. Tanto que um dos papéis do coordenador geral de uma conferência é manter o vínculo permanente com jornalistas. Klüver (1995) destaca o êxito que o modelo tem tido na atração de atenção midiática. Esse êxito, na opinião de Klüver (1995), é essencial para despertar um debate público mais amplo. Grumfahl (1995: 36) também discute o papel da mídia e lembra que os participantes de uma Conferência de Consenso são aconselhados a não fazer declarações para jornais antes do final do processo, de modo a não induzir a discussão e nem a se sentirem publicamente vinculados a um ponto de vista.

## 21<sup>ST</sup> CENTURY TOWN MEETINGS®

Os *Town Meetings* do Século 21 foram criados por uma ONG norte-americana chamada *AmericaSpeaks*. Inspirada nos clássicos *Town Meetings* da Nova Inglaterra, a experiência busca fomentar a participação de centenas de pessoas, expandindo o escopo usual de muitos dos experimentos. “Em termos de escala, o 21st Century Town Meeting da *AmericaSpeaks* é a mais impressionante das operacionalizações deliberativas” (Smith 2005: 45). Outras características fundamentais da iniciativa são a valorização do diálogo



aberto (em vez da realização de apresentações seguidas de perguntas e respostas) e o uso intensivo de tecnologias da informação e da comunicação (Fung 2004).

De acordo com dados da *AmericaSpeaks*, a instituição já realizou cem experiências participativas, envolvendo mais de 160 mil cidadãos em deliberações sobre questões públicas<sup>3</sup>. Todos os 50 estados norte-americanos já foram palco delas. O primeiro *21st Century Town Meeting* ocorreu em 1998, com o foco em Seguridade Social. Desde então, temáticas tão diversas quanto orçamentos municipais, o futuro de autistas, a reconstrução de Nova Orleans e o destino do terreno das torres gêmeas em Nova York foram debatidas em eventos desse tipo.

Um *21st Century Town Meeting* tem duração de um dia, sendo aberto a todos os interessados. Organizações sociais, lideranças comunitárias e campanhas de mídia são relevantes nesse processo de mobilização. Na medida em que participantes se registram, a equipe organizadora compara os dados com o censo da localidade e molda as estratégias de recrutamento. Há esforço especial de recrutamento de pessoas que tradicionalmente participam pouco, como jovens e residentes com baixa renda (Fung 2004; Smith 2005; Lukensmeyer *et al.* 2005). Também se atenta para igualdade de gênero, faixas etárias e diversidade racial.

Os cidadãos inscritos recebem materiais informativos em suas casas. A comunidade como um todo também pode encontrar esses materiais em alguns locais de grande circulação. Na abertura do evento, apresentações rápidas de lideranças políticas e vídeos também desempenham papel informativo. A tônica do encontro são diálogos em mesas (com cerca de 10 pessoas). De acordo com Lukensmeyer e colaboradores (2005: 156-7),

milhares de pessoas chegam ao fórum como indivíduos distintos, cada um com seus interesses e pontos de vista únicos. Na medida em que o dia começa, indivíduos em cada uma das centenas de mesas da sala começam a discutir assuntos críticos que ameaçam a comunidade. Com a ajuda de facilitadores habilitados, os participantes de cada mesa aprendem que eles ligam para muitas coisas iguais.

Cada mesa de discussão possui um *laptop* no qual um voluntário registra os pontos da conversa. Esses registros são colhidos por uma equipe central que compila esses pareceres, de modo a projetar agregados em telões atualizados em tempo real. Ao longo do processo, também há espaços para agregações instantâneas de preferências, sendo que cada participante fica de posse de um dispositivo eletrônico (*keypad*) usado para tanto. A equipe central ecoa alguns pontos polêmicos surgidos em mesas para comentários e votos mais gerais do grupo mais amplo. “O uso de tecnologias para reunir, destilar e projetar temas permite que um *21st Century Town Meeting* se movimente entre a

3 Fonte: <http://americaspeaks.org/>. Acesso em: 13 de dezembro de 2011, 14h54.



intimidade do diálogo em um pequeno grupo e o trabalho coletivo de milhares de pessoas” (Lukensmeyer *et al.* 2005: 159). Especialistas e grupos de interesse “ficam disponíveis no dia do evento para prover informações quando necessário” (Smith 2005: 45). Em geral, algumas autoridades públicas também se fazem presentes, tendo alguns minutos ao final do processo para comentar os resultados.

Importante chamar a atenção para os objetivos desses *Town Meetings*. Na grande maioria dos casos, há uma aposta no papel dos cidadãos para fazer recomendações ao governo. Há, também, aplicações voltadas ao monitoramento de políticas públicas. É o caso de uma experiência iniciada pela prefeitura de Washington D.C., em 1999, que submeteu os programas propostos pela prefeitura ao escrutínio dos cidadãos em vários anos. Essa foi uma experiência bastante efetiva, sendo que a prefeitura “destinou mais de 700 milhões de dólares a novos programas para atender as prioridades do público” (Lukensmeyer *et al.* 2005: 156).

Entre os problemas dos *21st Century Town Meetings*, destacam-se desafios para assegurar a diversidade de participantes e para garantir a sustentação do engajamento cívico depois do evento (Lukensmeyer *et al.* 2005: 162). Os custos de uma experiência desse porte também podem ser proibitivos em alguns contextos. Outro aspecto a ser destacado tem a ver com a proporção dos *Town Meetings*: “o poder de incluir tantos cidadãos em um processo emerge às custas do controle dos cidadãos sobre a agenda e a direção do encontro” (Smith 2005: 45). Um experimento dessa proporção deve ser muito bem planejado de saída. Também há preocupações com o aprofundamento do impacto do modelo.

## CÂMARAS DISCURSIVAS

Um último desenho institucional a ser explorado no plano internacional é a recente proposta das *Câmaras Discursivas* (Dryzek e Niemeyer 2008). Trata-se de um modelo conceitual, que ainda não teve aplicação, embora alguns pesquisadores ingleses tenham ensaiado fazê-lo<sup>4</sup>. A proposta nasce no bojo da resignificação do conceito de representação política, que tem ganhado grande projeção na teoria política contemporânea<sup>5</sup>. Sua aposta é na complexificação da ideia de representação, por meio da criação de instituições representativas cuja legitimidade não se assenta no voto popular. Isso não significa que os autores desejem contestar a relevância das instituições existentes. Buscam apenas pensar instituições que, junto a elas, fortaleceriam a democracia.

O princípio estruturante das *Câmaras Discursivas* é o de que os discursos são a

4 Informação fornecida por John Dryzek em email pessoal no dia 30 de julho de 2011.

5 Cf. Saward (2008); Urbinati (2006); Castiglione & Warren (2005); Parkinson (2006); Mansbridge (2003); Young (2000); Gurza Lavalle *et al.* (2006); Avritzer (2007); Almeida (2011); Mendonça (2008).

unidade mais básica da política. Se a grande maioria das teorias políticas assume indivíduos como as entidades mais elementares do mundo político, Dryzek e Niemeyer (2008) buscam mudar os rumos da discussão. Discursos são mais elementares, inclusive porque atravessam indivíduos e grupos em suas configurações identitárias. “A pessoa em sua integridade não pode ser representada, dada a multiplicidade que a constitui, [sendo] preciso pensar mecanismos para que os diferentes discursos se façam representados” (Mendonça 2010: 7). Para eles:

Para a racionalidade da formulação de políticas públicas [...] todos os discursos relevantes deveriam ser representados, independentemente de quantas pessoas apoiam cada discurso. A racionalidade pode até se beneficiar da presença de visões a que ninguém subscreve (Dryzek e Niemeyer 2008: 483).

A representação de discursos é importante, porque alguns deles podem permanecer negligenciados ou não vocalizados. Pense-se, por exemplo, na defesa de interesses de gerações futuras ou de pessoas que não podem se expressar adequadamente. As *Câmaras Discursivas* seriam instituições voltadas a assegurar a representação de todos os discursos relevantes sobre certa questão, sendo um espaço ocupado por representantes discursivos, em vez de representantes de pessoas, territórios ou grupos.

Para operacionalizar a proposta, os pesquisadores sugerem começar com um mapeamento dos discursos relevantes, sugerindo a realização de grupos focais e o estudo de textos midiáticos para avaliar o que há sobre a questão. Mapeados os discursos relevantes, seria preciso designar os representantes de cada um deles. Segundo Mendonça (2010: 8),

os autores advertem que o voto não é uma opção desejável para essa seleção, já que vincularia o representante a grupos de pessoas. A seleção aleatória por si só também não é viável, porque o número de participantes teria que ser gigantesco para garantir a representatividade de discursos.

A saída prescrita envolve um misto de aleatoriedade e mapeamento da diversidade para a composição de uma instituição que tenha cerca de 20 representantes. A proposta é começar com um grupo representativo da população e averiguar o grau de identificação de diferentes pessoas com discursos distintos. Tal averiguação pode envolver métodos diversos, sendo que os autores sugerem o emprego da Metodologia Q<sup>6</sup>, embora admitam que entrevistas em profundidade também possam fazer o trabalho.

6 Proposto por psicólogo W. Stephenson, no início do século XX, e muito desconhecido no Brasil, tal método busca analisar as disposições subjetivas de pessoas com relação a alguns temas. Sua base consiste na montagem de uma amostra de enunciados, que devem ser hierarquizados pelos participantes de acordo com o grau de concordância. Esses ordenamentos são submetidos a análises estatísticas que mapeiam padrões de subjetividade.

|                                     |                                                                                                               |                                                                                                 |                                                                                                                     |                                                                                                        |                                                                                                                                      |                                                                                                                                           |                                                                                                                   |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                     | <b>CITIZEN JURIES</b>                                                                                         | <b>PLANNING CELLS</b>                                                                           | <b>DELIBERATIVE POLLS</b>                                                                                           | <b>CITIZENS' ASSEMBLY</b>                                                                              | <b>CONSENSUS CONFERENCES</b>                                                                                                         | <b>21ST CENTURY TOWN MEETINGS</b>                                                                                                         | <b>DISCURSIVE CHAMBERS</b>                                                                                        |
| <b>Origem</b>                       | Ned Crosby, EUA, 1971                                                                                         | Peter Diehl, Alemanha, 1972-3                                                                   | James Fishkin, EUA, 1988 (Reino Unido, 1994)                                                                        | Legislativo de British Columbia, Canadá, 2004                                                          | Conselho Dinamarquês de Tecnologia, Dinamarca, 1987                                                                                  | Americaspeaks, EUA, 1998                                                                                                                  | John Dryzek e Simon Niemeyer, Austrália, 2008                                                                     |
| <b>Objetivos</b>                    | Produzir sugestões após debate                                                                                | Realizar debate público sobre questões coletivas                                                | Medir opinião pública qualificada e promover a educação cívica.                                                     | Reformular o sistema eleitoral.                                                                        | Fomentar debates públicos sobre questões técnicas. Consultar cidadãos sobre questões morais                                          | Fazer recomendações a governos e monitorar políticas públicas                                                                             | Assegurar a representação de todos os discursos relevantes sobre certa temática e aconselhar governos             |
| <b>Seleção de Participantes</b>     | Aleatória estratificada (12-24 pessoas)                                                                       | Aleatória estratificada (25 pessoas em cada célula, podendo chegar a centenas de pessoas)       | Aleatória (de 100 a 500 participantes)                                                                              | Quase-aleatória (160 cidadãos) + 3 mil cidadãos que participaram voluntariamente de audiências         | Seleção com base em critérios sócio-demográficos, (entre 10 e 25 participantes)                                                      | Aberto a todos os interessados – estratégias de recrutamento buscam promover representatividade (Milhares de pessoas podem participar)    | Mapamento Discursivo + Levantamento de pessoas que se identifiquem com discursos + Seleção aleatória (20 pessoas) |
| <b>Remuneração de Participantes</b> | Sim                                                                                                           | Sim                                                                                             | Sim                                                                                                                 | Sim                                                                                                    | Não                                                                                                                                  | Não                                                                                                                                       | Não definido                                                                                                      |
| <b>Tema</b>                         | Variável                                                                                                      | Variável – Multo usadas em planejamento urbano                                                  | Variável                                                                                                            | Reforma Política                                                                                       | Questões tecnológicas moralmente controversas                                                                                        | Variável                                                                                                                                  | Variável                                                                                                          |
| <b>Duração</b>                      | 5 dias consecutivos (em geral)                                                                                | 4 dias consecutivos (em geral)                                                                  | 1 ou 2 dias (final de semana)                                                                                       | 11 meses (12 finais de semana + 50 audiências)                                                         | 8 dias (em um período de 3 meses)                                                                                                    | 1 dia                                                                                                                                     | Atuação prolongada                                                                                                |
| <b>Poder decisório</b>              | Baixo                                                                                                         | Médio                                                                                           | Baixo                                                                                                               | Alto (propostas submetidas areferendo popular)                                                         | Médio/Alto                                                                                                                           | Médio/Alto                                                                                                                                | Propõe-se que seja médio/alto                                                                                     |
| <b>Etapas</b>                       | 1. Explicação do Processo Discussão co-madvoctates3. Construção deliberada desugestões4. Avaliação doprocesso | 1. Unidades detrabalho com 3 fases: a) informação-discussões em subgrupos variáveis; eplenárias | 1. Survey Informação3. Discussão em grupos4. Survey 2                                                               | 1. Palestras informativas e discussões em gruposAudiências Públicas Regionais-Discussão finalReferendo | 1. Preparação (informação e escolha dos especialistas) Apresentações e discussões abertas ao públicoElaboração coletiva de relatório | 1. Informação (materiais e apresentações)Diálogos em grupos com 10 pessoasReverberação de questões polémicas em telãoVotações eletrônicas | A definir                                                                                                         |
| <b>Outras considerações</b>         | - Centralidade dos facilitadores                                                                              | - Articulação de diversas células                                                               | - Preocupação fundamental com visibilidade Desdobramento em outras experiências: Enquetes Online e Deliberation Day | - Experiência semelhante: Parlamento dos Cidadãos Australiano                                          | - Conversas entre participantes e especialistas abertas ao público.                                                                  | - Uso intensivo de TTGs                                                                                                                   | - Nunca foi aplicado                                                                                              |

Os proponentes do modelo não o desenvolvem a ponto de prescrever, de maneira acurada, a lógica de funcionamento e as rotinas de uma Câmara Discursiva. Eles alegam, por exemplo, que diversos mecanismos decisórios poderiam ser mobilizados, incluindo o voto, consensos ou acordos operacionalizáveis. O papel principal de tal Câmara seria o de recomendação e aconselhamento, ainda que haja vários modos como isso possa de fato ocorrer. Seria possível imaginar, por exemplo, uma Câmara Discursiva como a *upper house* em um sistema bicameral (Dryzek e Niemeyer 2008: 489). Câmaras Discursivas também poderiam integrar formas de governança transnacional.

Independentemente da forma de institucionalização, Dryzek e Niemeyer (2008) chamam a atenção para a necessidade de pensar mecanismos de *accountability*, capazes de tornar esses minipúblicos responsivos à sociedade<sup>7</sup>. Daí a importância de articular tais Câmaras a outras arenas comunicativas que perpassam o *sistema deliberativo*. Por mais abstratas que sejam essas ideias, o modelo das Câmaras Discursivas levanta pontos de reflexão interessantes, como a da legitimidade dos representantes de experimentos participativos e a possibilidade de produzir inovações mais estruturais.

## O BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Algumas questões chamam a atenção na comparação entre os supra-apresentados desenhos participativos e as práticas institucionalizadas no Brasil contemporâneo. O país tornou-se mundialmente célebre pelas várias experiências de participação, destinadas a incrementar o funcionamento democrático por meio do engajamento dos cidadãos. O reconhecimento internacional dos conselhos de políticas e dos orçamentos participativos, bem como das conferências (em seus múltiplos níveis) e dos comitês de bacias hidrográficas, ressignificou profundamente o sentido da democracia no Brasil pós-1988. Adicionem-se a essas experiências do Executivo algumas práticas do Poder Legislativo, como as audiências públicas, as comissões de participação popular e os eventos institucionais<sup>8</sup> em formatos diversos, e se pode perceber a densidade da malha participativa institucionalizada no país.

Essa densidade não implica necessariamente qualidade, já que há práticas muito diversas em contextos bastante distintos e com resultados assaz díspares. Tal avaliação não poderá, contudo, ser alvo do presente artigo. Bastará reconhecer, aqui, que as formas participativas não devem ser pensadas como intrinsecamente positivas ou despidas de dilemas. Com esse reconhecimento, nosso foco se volta para o ponto de interesse

7 A respeito da ideia de Accountability Discursiva, ver Mendonça (2008)

8 A título de ilustração, mencionamos os Ciclos de Debates, os Fóruns Técnicos e os Seminários Legislativos realizados na Assembleia Legislativa de Minas Gerais desde os anos 1990.

do presente texto: quais as especificidades das práticas brasileiras quando comparadas àquelas adotadas (ou imaginadas) ao redor do mundo?

Um primeiro aspecto que chama a atenção é o empoderamento das práticas brasileiras. Como já discutido, um dos grandes problemas das práticas internacionais é a baixa efetividade da maioria das experiências. Como muitas delas surgem de organizações autônomas, nem sempre vinculadas a instâncias governamentais, elas têm uma capacidade de influência frequentemente pequena. No caso do Brasil, contudo, nota-se que a maioria das práticas está ligada, desde sua origem, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, o que aumenta as chances de intervenção destas. Em alguns casos, há uma verdadeira delegação do poder de decisão aos participantes, sendo que suas orientações devem ser cumpridas sob pena da lei. Em outros, a participação é mais consultiva, mas sua ligação com poderes constituídos acaba por fortalecer o peso dessas “consultas”, já que a oposição a elas poderia evidenciar desconexão com os “anseios sociais”.

Uma segunda diferença fundamental das práticas brasileiras é a ausência do sorteio como método de seleção de participantes. Como discutido, o sorteio é uma prática muito recorrente na maioria das experiências participativas internacionais (Sintomer 2010). Ele é visto como mecanismo para garantir a construção aleatória de um microcosmo da comunidade política, assegurando a representatividade do minipúblico e sua “liberdade” para ponderar diferentes opiniões. Diferentemente, nas práticas brasileiras, tende a vigorar um foco na participação vultosa (autosseleção voluntária) ou um tipo restrito de representação em que entidades da sociedade civil são tomadas como porta-vozes de interesses mais amplos. Mais do que um encontro entre leigos para discutir questões, tem-se a construção de um corporativismo ampliado em que grupos advogam posições. Por um lado, tal aposta tende a ampliar o público de participantes e a envolver atores engajados na temática. Por outro, nota-se um potencial enfraquecimento da deliberatividade dessas práticas.

Uma terceira diferença estrutural entre as práticas brasileiras e muitas daquelas observadas diz respeito aos cuidados com a inclusividade. No caso brasileiro, a participação não é remunerada e, frequentemente, ocorre em dias que dificultam a participação de muitas pessoas. Não se nota, em geral, um cuidado maior para assegurar e motivar o engajamento de cidadãos ordinários, mesmo porque se opera com a premissa da participação de grupos organizados. A exceção diz respeito ao custeio de viagens (trânsito, hospedagem e alimentação) que viabilizam formas de participação em larga escala, como as conferências. No entanto, não se concebe, ainda, a possibilidade de remunerar os participantes por sua contribuição pública, mesmo que essa contribuição implique a perda de fontes de renda para alguns sujeitos.

A quarta diferença a ser citada é o uso relativamente reduzido de TICs nas práticas participativas brasileiras. Embora se notem avanços nessa área, como a inclusão de fóruns online para a discussão do regulamento da XIV Conferência Nacional de Saúde e

mesmo a realização de experiências de orçamento participativo digital, ainda são raras as práticas participativas que fazem um uso mais intensivo de TICs como se observa, por exemplo, nos 21st Century Town Meetings da *AmericaSpeaks*.

Uma quinta diferença importante é o caráter de iteração das experiências brasileiras que, de um modo geral, tendem a apostar em processos continuados que não se configuram como experiências únicas. A grande maioria dos minipúblicos internacionais apresentados tem uma natureza mais delimitada, enquanto as experiências brasileiras são mais prolongadas, atravessando obliquamente processos de construção, execução e fiscalização de políticas públicas. Aí reside a complexidade da ideia de controle social.

Uma sexta diferença significativa a ser apontada revela-se na forma de condução das discussões. As experiências brasileiras costumam operar com a ideia da criação de acordos em um cenário plural em que, basicamente, formulam-se propostas, realizam-se destaques e votam-se decisões. A realização de discussões em pequenos grupos conduzidos por moderadores é raríssima, embora os conselhos operem com uma lógica de discussões mais reduzidas e venham adotando práticas de divisão de trabalho em subgrupos. Nesse cenário, mesmo que haja espaço para debate, esse se revela mais uma negociação entre grupos com preferências (mais ou menos) pré-estabelecidas. Trata-se de uma lógica mais participativa do que deliberativa.

Por fim, uma sétima distinção interessante é a presença, nas experiências brasileiras, de momentos em que se discutem as regras que balizam algumas das experiências participativas. Tal momento é marcante, por exemplo, em orçamentos participativos e conferências. Esse tipo de prática é muito interessante e tem sido negligenciado em algumas práticas internacionais em que a preocupação com o desenho é tão grande, que os participantes são simplesmente inseridos no desenho, sem participar de sua constituição.

Explorados esses pontos, resta-nos perguntar (retoricamente, é claro) se as experiências brasileiras são melhores ou piores do que as apresentadas anteriormente. Obviamente, qualquer tentativa de dar uma resposta taxativa a essa questão seria enviesada e equivocada. O empoderamento, o volume da participação, a iteração temporal e a discussão de regras são atributos interessantes para fortalecer a vocalização de preferências sociais no exercício do poder político. No entanto, muitas das características das práticas brasileiras, de um modo muito geral, parecem restringir a possibilidade de deliberação entre os participantes. Isso se manifesta, por exemplo, na forma como os processos tendem a ser conduzidos, bem como no volume e na forma de seleção de participantes. Parece haver, pois, um foco na participação ampliada e não necessariamente no intercâmbio discursivo entre participantes.

O presente texto buscou explorar alguns desenhos participativos que têm sido aplicados internacionalmente. A ideia foi a de apresentar propostas de institucionalização de participação que têm características diversas, incluindo a forma de seleção de participantes, os fluxos do processo ou mesmo a maneira de apresentação dos resultados. Compreender a natureza dessas instituições participativas contribui para refletir sobre as formas mais interessantes para promover determinados objetivos em contextos diversos.

No sentido de fomentar essa reflexão, o artigo começou com a discussão dos seguintes experimentos participativos: Citizens' Juries, Planning Cells, Deliberative Polls, Deliberation day, Citizens' Assembly, Citizens' Parliament, Consensus Conferences, 21st Century Town Meetings e Câmaras Discursivas. Os seus elementos mais interessantes foram apresentados, com ponderações sobre semelhanças e diferenças, potencialidades e riscos de cada desenho. Por fim, buscou-se fazer uma breve comparação panorâmica entre os mencionados experimentos internacionais e as principais práticas participativas institucionalizadas no Brasil. Tal comparação permite entender especificidades das práticas brasileiras, com suas eventuais forças e dilemas.

Sete aspectos chamam a atenção nessa comparação: (1) o empoderamento das experiências construídas no país; (2) a ausência do sorteio como método de seleção de participantes; (3) a negligência frequente em relação a critérios fomentadores de inclusão; (4) o uso relativamente reduzido de TICS; (5) a natureza continuada dos processos brasileiros; (6) a dimensão agregativa da maioria das experiências nacionais; e (7) a preocupação com a discussão participativa de regras. Com base nesses aspectos, salienta-se a importância de repensar, por um enfoque deliberativo, a própria noção de participação e as práticas dela derivadas. Articular participação e deliberação parece ser um dos grandes desafios da teoria democrática contemporânea. Curiosamente, é o conceito de representação que tem indicado caminhos mais instigantes para essa costura<sup>8</sup>. Esse é, contudo, assunto para outro artigo.

- ACKERMAN, Bruce; FISHKIN, James. Deliberation day. In: FISHKIN, J.; LASLETT, P. (eds.) *Debating deliberative democracy*. Malden: Blackwell: 07-30. ALMEIDA, Débora R. 2011. *Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, 2007, v. 50, n. 3, p. 443-464.
- CARSON, L; GELBER, K. 2001. *Ideas for Community Consultation: A discussion on principles and procedures for making consultation work*. Relatório preparado para o Departamento de Assuntos Urbanos e Planejamentos de Nova Gales do Sul, Austrália.
- CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark. 2005. *Rethinking Representation: Seven Theoretical Issues*. Midwest Political Science Association Annual Conference. Chicago, 2005.
- CHAMBERS, Simone. Rhetoric and the Public Sphere: has deliberative democracy abandoned mass democracy? *Political Theory*, 2009, v. 37, n. 3, : 323-350.
- CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera Schattan P. *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular; Esfera Pública, 2009.
- CROSBY, Ned; NETHERCUT, Doug. Citizens Juries: Creating a trustworthy voice of the people. In: GASTIL, J; LEVINE, P. (eds). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005: 111-119.
- DRYZEK, J. S ; BELGIORNO-NETTIS, Luca ; CARSON, Lyn ; HARTZ-KARP, Janette, LUBENSKY, Ron; MARSH, Ian; NIEMEYER, Simon. The Australian Citizens Parliament: A World First. *Journal of Public Deliberation*, v. 5, n. 1, 2009: 1-7.
- DRYZEK, John S., NIEMEYER, Simon. Discursive representation. *American Political Science Review*, v. 102, n. 4, 2008: 481-483.
- FISHKIN, James S. 1995. *The voice of the people: public opinion and democracy*. New Haven; London: Yale Univ. Press.
- \_\_\_\_\_; FARRAR, Cynthia. Deliberative polling: from experiment to community resource. In: GASTIL, J.; LEVINE, P. (eds). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005: 68-79.
- FISHKIN, James; LUSKIN, Robert. The quest for deliberative democracy. In: SAWARD, M. (Ed.). *Democratic innovation – Deliberation, representation and association*. Londres: Routledge, 2000: 17-28.
- FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Shattan; NOBRE, Marcos (eds.). *Participação e*



*deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004: 173-209.

- GRUMFAHL, Johs. The danish consensus conference model. In: Simon Joss and John Durant. *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*. London: Science Museum, 1995: 31-40.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, n. 67, 2006.49- 103.
- HENDRIKS, Carolyn. Consensus conferences and planning cells: lay citizen deliberations. In: GASTIL, J; LEVINE, P. (eds). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005: 80-110.
- KLÜVER, Lars. Consensus Conferences at the Danish Board of Technology. In: Simon Joss and John Durant. *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*. London: Science Museum, 1995.
- LUKENSMEYER, C.; BRIGHAM, S.; GOLDMAN, J. A. 2005. Town Meeting for the 21st Century. In: GASTIL, J; LEVINE, P. (eds). *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass: 154-163.
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, 1995: 5-34.
- MANSBRIDGE, Jane. Rethinking Representation. *The American Political Science Review*, v. 97, n. 4, 2003: 515-528.
- MENDONÇA, Ricardo F. Democracia discursiva: contribuições e dilemas da abordagem deliberativa do grupo australiano. *BIB*, n. 69, 2010: 59-78.
- \_\_\_\_\_. Representation and deliberation in civil society. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n. 2, 2008: 117-137.
- PARKINSON, John. 2006. *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- PUTNAM, Robert. Bowling Alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, v. 6, n. 1, 1995: 65-78.
- SAWARD, Michael. Authorisation and authenticity: Representation and the unelected. *The Journal of Political Philosophy*, v. 17, n. 1, 2008: 1-22.
- SCHYNS, P.; KOOP, C. Political distrust and social capital in Europe and the USA. *Social Indicators Research*, v. 96, n. 1, 2010: 145-167.
- SINTOMER, Yves. 2010. *O poder ao povo – Júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- SLOCUM, Nikki. 2003. *Participatory methods toolkit - A practitioner's manual*. Manual publicado pela King Baudouin Foundation e pelo Flemish Institute for Science em colaboração com a United Nations University, 2003.

- SMITH, Graham. *Beyond the Ballot 57 Democratic Innovations from Around the World*. Relatório preparado para o Power Inquiry, UK, 2005.
- \_\_\_\_\_; WALES, Corinne. Citizens' juries and deliberative democracy. In: D'ENTRÈVES, M. P. *Democracy as public deliberation – new perspectives*. Manchester: Manchester University Press, 2002: 157-177.
- URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: Principles and genealogy*. Chicago/Londres: The University of Chicago Press.
- WARREN, Mark. Institutionalizing Deliberative Democracy. In: ROSENBERG, S. *Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* New York: Palgrave MacMillan, 2007: 272-288.
- \_\_\_\_\_; PEARSE, Hilary. Introduction: democratic renewal and deliberative democracy. In: WARREN, Mark; PEARSE, Hilary (eds). *Designing Deliberative Democracy - The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- YOUNG, Iris. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

# INTERNATIONAL PARTICIPATORY EXPERIMENTS: BRAZIL IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE

## ABSTRACT

The strengthening of participatory and deliberative theories has been followed by the emergence of several institutional experiments, which are seen as essential to overcome some of the current democratic deficits. This article seeks to present some of these participatory experiments that have been adopted in Europe, in the USA and in Australia. Such presentation grounds a comparison with the predominant logics of Brazilian participatory arrangements. Based on this comparison, the article discusses the specificities of national practices, with their contributions, limits, and under explored aspects. The aim is to disclose several forms of participation, so as to instigate the perception that participatory institutions, as a part of contemporary political ecosystems, are plastic and subject to constant reinvention.

## SUBMETIDO EM

março de 2012

## APROVADO EM

fevereiro de 2013

## KEYWORDS

Participatory democracy, deliberative democracy, minipublics, institutional design.

## SOBRE O AUTOR

### RICARDO FABRINO MENDONÇA

Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da UFMG e doutor em Comunicação Social pela mesma instituição. É bolsista de produtividade do CNPq e bolsista Pesquisador Mineiro da Fapemig. É um dos coordenadores do Grupo de Pesquisa sobre Democracia Digital (UFMG). Publicações recentes de sua autoria apareceram em: *Constellations*, *Political Studies*, *Critical Policy Studies*, *Policy & Society*, *Opinião Pública*, *Dados*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *Análise Social*, *Brazilian Political Science Review*, *Revista de Sociologia e Política*, *Lua Nova* e *BIB*.

Contato: ricardofabrino@fafich.ufmg.br.

# METÁFORAS QUE CONSTRUYEN LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN E INCENTIVO AL DESEMPEÑO DOCENTE EN CHILE

HUGO CAMPOS WINTER  
CRISTIAN LANDEROS HERRERA  
JOSÉ MIGUEL MERA ADASME  
RODRIGO SOTO LAGOS  
VICENTE SISTO CAMPOS

## RESUMEN

Hoy en día las políticas públicas en educación centran su atención en la profesionalización del rol docente desde la óptica del Nuevo Management Público. La Política de Evaluación e Incentivo al Desempeño Docente (PEIDD) es el principal referente que introduce la racionalidad técnica-instrumental en el rol del profesor, proponiendo un perfil de docente emprendedor de su propia carrera. Sin embargo existe un porcentaje creciente de profesores que no acceden a la carrera profesional propuesta por la Política de evaluación. Esta investigación aborda dicha problemática desde la psicología discursiva, estudiando las construcciones metafóricas en su función argumentativa que los docentes realizan respecto a la Política de evaluación y sus dispositivos. Los resultados muestran una articulación entre la negación a acceder a los dispositivos y la construcción negativa que hacen respecto a la PEIDD, lo que aporta una nueva mirada que permite la visibilización del discurso docente respecto a esta problemática.

## PALABRAS CLAVES

Nuevo management público, política de evaluación e incentivo al desempeño docente, psicología discursiva, metáfora.

Con el fin de mejorar la calidad de la educación pública en nuestro país, se ha desarrollado en los últimos veinte años un discurso educativo que adquiere cada vez más la nomenclatura del sector organizacional privado (Prieto 2001). Varios autores (Gentili 1997; Guerrero 2001; Prieto 2001; Sisto *et al* 2009) señalan que este fenómeno es parte de una nueva forma de gestión que tiene por objetivo introducir la racionalidad técnico-instrumental, propia de la empresa privada, a la administración pública. Tal como señalan Sisto, Fardella, Ahumada y Montecinos (2009), procedimientos como la evaluación del desempeño según estándares, el pago dependiente de resultados y la instalación de prototipos de emprendimiento profesional, son algunos de los dispositivos adscritos a este proceso llamado Nuevo Management Público, utilizados para proponer un nuevo modelo de docente basado en un discurso contemporáneo del profesionalismo (Sisto *et al* 2009). En este escenario toma cuerpo la Política de Evaluación e Incentivo al Desempeño Docente (en adelante PEIDD), la cual comienza su ejecución el año 2004.

Esta política cuenta con una serie de dispositivos orientados a evaluar el desempeño docente, los que dependiendo de la calificación que se obtenga, permiten acceder a los dispositivos de incentivo. El primero de estos es la asignación variable por desempeño individual (en adelante AVDI), que abre la puerta a toda la carrera de incentivos que la PEIDD propone de manera oficial.

Sin embargo, pese a los incentivos que se proponen, estos dispositivos no interpelan a un gran porcentaje de los docentes. Entre los años 2004 y 2009 el porcentaje de postulantes efectivos a la AVDI, sobre potenciales, osciló entre el 49,1% (el 2004) y el 31% (el 2009) (Centro de Medición Mide UC 2011). En otras palabras, la proporción de profesores que han optado a la AVDI ha disminuido a un tercio de los postulantes potenciales, a pesar de que se implementó la medida de entregar un bono de cincuenta mil pesos por presentarse a rendirla.

La situación anterior da cuenta de un proceso peculiar, en especial si entendemos a la AVDI como el primer paso en la carrera profesional propuesta por la PEIDD. En estricto rigor, no acceder a la AVDI, es no acceder al desarrollo de carrera docente que la política propone desde sus dispositivos formales. Este fenómeno se ha explicado desde el centro de medición MIDE UC, con el hecho de que a partir del año 2006 el plazo para postular a la AVDI se extendió hasta 36 meses luego de obtenidos los resultados de la evaluación, entendiendo que los profesores que no han postulado a los incentivos, aún tendrían plazo para hacerlo. Esta explicación, de carácter cuantitativa en términos de plazos, es la reconocida como oficial. La presente investigación pretende ampliar las perspectivas sobre esta situación por medio de un acercamiento crítico comprensivo, aportando antecedentes para el debate, y considerando como central la versión del actor principal de esta situación, es decir, el docente que a pesar de ser bien evaluado no

accede a la AVDI.

Utilizando el análisis de discurso, se indaga en las construcciones discursivas que los docentes realizan de la PEIDD. Flores e Iñiguez (2009) afirman que para lograr un entendimiento, tanto de la estructura de nuestro pensamiento como respecto al conocimiento que poseemos del mundo, es necesario mirar hacia la estructura lógica de nuestros discursos. Desde Lakoff y Johnson (1995) esta estructura lógica, en cuanto sistema conceptual, es fundamentalmente de naturaleza metafórica. En virtud de lo anterior, se propone un análisis de discurso centrado en las construcciones metafóricas que los docentes realizan para dotar de sentido su experiencia con la PEIDD.

## MARCO DE REFERENCIA

### NUEVO MANAGEMENT PÚBLICO

A partir de los años 90, el gobierno de la concertación comenzó con una política general de fortalecimiento de la labor docente con meta en su profesionalización, la que se puede dividir en dos momentos. El primero, enfocado en recuperar las condiciones laborales perdidas en tiempos de la dictadura militar; y el segundo, a partir de 1995, en el cual se implementa una lógica de desempeño. Esta profesionalización de la docencia se enmarca dentro del modelo del Nuevo Management Público, sistema de administración pública opuesta al modelo burocrático mantenido hasta antes de la dictadura.

Según Guerrero (2001) el Nuevo Management Público es el resultado de la estandarización de la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. Es así como cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal formado por cinco rasgos prominentes:

1. Mimetismo organizativo de la empresa privada
2. La incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos
3. El fomento a la competitividad mercantil
4. El reemplazo del ciudadano por el consumidor
5. La reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada como la antinomia policy-management (La hechura de policy debe dejar el proceso político para adquirir la forma del mercado) (Guerrero 2001: 3).

La PEIDD es la principal representante de los cambios dirigidos a la profesionalización de la labor docente en el marco del Nuevo Management Público. Esta se aplica a nivel de establecimiento y es obligatoria sólo para los colegios municipales. Se propone como de carácter formativa y orientada al desarrollo profesional de los docentes (OCDE 2004) a través de la aplicación de múltiples dispositivos a los cuales se accede dependiendo de la calificación obtenida por cada profesor, la que puede ser *insatisfactorio*, *básico*, *competente* o *destacado*.

La evaluación se compone de una pauta autoevaluativa, un informe de referencia de terceros (Director y Jefes de UTP), una entrevista con un evaluador par y un portafolio<sup>1</sup>.

Los docentes que obtengan una evaluación de *competente* o *destacado* tendrán prioridad para oportunidades de desarrollo profesional. Asimismo, podrán postular a la Asignación Variable por Desempeño Individual (AVDI) que se traduce en una bonificación económica. Para ello, los docentes deben rendir una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos.

Luego de la AVDI los profesores pueden postular a la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP), la que representa un aumento en la remuneración. Los profesores que resultan bien evaluados en la AEP reciben además una acreditación que los habilita para ingresar a la *Red de Maestros de Maestros*, la que permite presentar proyectos para trabajar con pares a través de talleres y tutorías. La *Red de Maestros de Maestros*, se constituye como el paso clave en la propuesta de desarrollo de carrera que trae la PEIDD. El *Maestro de Maestro* es considerado como líder dentro del profesorado, puesto que encarnaría varias de las características del estereotipo profesional, como las de un sujeto emprendedor y responsable de su propia trayectoria (Sisto *et al* 2009).

El mayor porcentaje de profesores se encuentra en la categoría *competente*, por lo que tendrían las puertas abiertas para acceder a la AVDI, y con esta, al desarrollo de carrera propuesto por la PEIDD. Es por esto que el porcentaje creciente de docentes que deciden no acceder a la AVDI es evidencia de una situación problemática, en tanto muestra que estos no adscriben a los caminos de desarrollo profesional sugeridos por la PEIDD.

Es por ello que se hace necesario comprender cómo los profesores construyen esta Política. En este contexto, la perspectiva aportada por la psicología discursiva permite profundizar en cómo las acciones de los docentes se articulan con las construcciones metafóricas que estos realizan de la PEIDD. Con este enfoque, es posible también integrar el discurso de los protagonistas de dicha problemática (los docentes que no acceden al

<sup>1</sup> El cual incluye la planificación e implementación de una unidad de ocho horas pedagógicas, la evaluación de dicha unidad, una reflexión sobre el quehacer docente y un video de desempeño en la sala de clases de 40 minutos de duración

AVDI) ampliando el debate sobre la carrera docente.

## PSICOLOGÍA DISCURSIVA (ANÁLISIS DEL DISCURSO)

Siguiendo a Lupicinio Iñiguez y Charles Antaki (1994) se puede concebir al discurso como *“un conjunto de prácticas lingüísticas que mantienen y promueven ciertas relaciones sociales”* y al análisis del discurso como el *“estudio de cómo esas prácticas actúan en el presente manteniendo y promoviendo estas relaciones”* (Iñiguez, Antaki: 63). El objetivo del análisis del discurso es entonces *“sacar a la luz el poder del lenguaje como una práctica constituyente y regulativa”* (Iñiguez, Antaki: 63).

La psicología discursiva por su parte, es una tradición de análisis teórico y empírico al interior del análisis de discurso. En palabras de Edwards y Potter:

El foco de la Psicología discursiva es la acción en el habla y en la escritura. Tanto para los participantes como para los analistas, la cuestión principal es que las acciones sociales, o el trabajo interaccional, se hace en el discurso. Pero en vez de centrarse en las preocupaciones normales del análisis interaccional, como la manera en que se dirigen las relaciones sociales e intergrupales (...) la preocupación principal es epistemológica (Edwards y Potter 1992: 2-3).

Desde la cita anterior, es posible entender a la psicología discursiva no como una nueva lingüística ni un nuevo enfoque en el estudio de la pragmática, sino como una perspectiva mediante la cual es posible *“ganar en comprensión de la vida social y la interacción social a través del estudio de la realidad social considerada como un texto”* (Edwards y Potter 1992: 110).

En virtud de lo anterior, la presente investigación se sitúa dentro de la psicología discursiva debido a que este enfoque nos permite estudiar la cognición social de los sujetos no como un acto solipsista, sino como una construcción en el lenguaje situado en un contexto (Garay *et al*, 2005).

Es así como la cognición social pensada desde la psicología discursiva ya no pertenece a los esquemas mentales de los sujetos, sino que se construye en los discursos, donde los actores ponen en juego sus recursos culturales para construir el objeto del conocimiento y alcanzar metas y proyectos al interior de una comunidad de hablantes.

Desde esta óptica, podemos observar cómo los profesores que no optaron a la AVDI construyen la política de evaluación trayendo a su discurso diversos recursos interpretativos.



Se seleccionaron 8 docentes, 5 hombres y 3 mujeres, entre 30 y 60 años de edad pertenecientes a escuelas municipales de la Región de Valparaíso. Todos los docentes seleccionados participaron al menos una vez en el proceso de evaluación, obteniendo una calificación de competente o destacado, sin acceder a ninguno de los dispositivos de incentivos propuestos por la PEIDD (AVDI, AEP, Red de maestros de maestros).

El proceso de producción de datos se realizó a través de entrevistas activo-reflexivas semiestructuradas guiadas por una pauta temática que comprendió la experiencia con la PEIDD y sus dispositivos, la historia laboral, concepciones de trabajo docente y la valoración y sentido respecto a la PEIDD y el sistema de incentivos.

Las entrevistas fueron grabadas mediante el uso de un aparato electrónico de grabación de voz, y transcritas usando el sistema de Jefferson.

Como propuesta de análisis, se utilizaron los pasos señalados por Potter y Wetherell (1988). En primer lugar, se realizaron codificaciones del cuerpo textual, con la intención de crear un grupo manejable de datos. Durante esta fase de codificación se utilizó el software computacional de procesamiento de archivos hermenéuticos Atlas Ti. En esta codificación se escogieron las metáforas en los pasajes de las entrevistas en donde se hiciera referencia a la PEIDD y sus dispositivos. Luego de realizada la codificación, comenzó el proceso de análisis propiamente tal, guiado por la búsqueda de variaciones en el discurso, o sea aquellas perspectivas cambiantes, inconsistentes y variadas en el corpus, y también por la búsqueda de la función, entendiendo a ésta como aquellos aspectos del discurso que tienen consecuencias tanto en dimensiones interpersonales como en contextos macro sociales (Potter y Wetherell 1992). Luego de esto, se procedió a la lectura del nuevo cuerpo textual en búsqueda de patrones recurrentes que permitieron el surgimiento de categorías interpretativas las cuales fueron revisadas y contrastadas.

Para llevar a cabo este análisis, lo primero fue identificar las estructuras metafóricas presentes en los extractos del texto, reconociéndolas a través de la yuxtaposición entre las características de los elementos que se encontraban en el discurso de los docentes.

Los elementos anteriores fueron relacionados para develar la fuerza ilocutiva presente en el discurso y llegar así a la función argumentativa presente en las construcciones metafóricas que los profesores hacen respecto a la PEIDD.

Para la validación de la investigación se utilizaron los criterios de representatividad y transferibilidad. Siguiendo a Guba y Lincoln (1985), la transferibilidad es entendida como el grado de aplicación de los resultados en otros contextos. A su vez se entiende la representatividad no como un criterio cuantitativo, sino que comprendemos al hablante como actor de un rol, en donde lo importante no son sus características, sino el hecho

de pertenecer a una comunidad lingüística (Sisto 2004).

## RESULTADOS DEL ANÁLISIS

Se observaron cuatro principales construcciones metafóricas de la PEIDD: La primera construcción dice relación con el contexto en el que se desarrolla el proceso de evaluación docente. Las tres restantes son construcciones directamente referidas a la PEIDD.

### ESCUELA COMO HOGAR, ESCUELA COMO EMPRESA

Una de las formas recurrentes de narrar la PEIDD en el discurso de los docentes, es mediante la utilización de una estructura metafórica que construye un contexto tensionado entre dos momentos. El primero es elaborado mediante una metáfora que apela a valores relacionados con la vida en comunidad, donde se presenta un pasado gratificante para el ejercicio de la labor docente. En el segundo momento se construye un presente mediante una metáfora que otorga características de empresa a las escuelas y a los distintos agentes educativos, configurándose un contexto adverso para ejercer la labor docente.

Los profesores narran estos dos momentos, mediante un acontecimiento que separa el contexto favorable del adverso. Este evento divisor es presentado como un cambio en la valoración de su profesión, construyéndolo como implantado desde un agente externo e indefinido.

La metáfora que refiere al pasado tiene la función ilocutiva de presentar un contexto agradable para el ejercicio de la labor docente, destacando el vínculo entre las personas que trabajaban en educación. La metáfora que refiere al presente se construye con elementos que al estar asociados a una lógica de gestión empresarial, dificultarían el ejercicio de la labor docente. Esta metáfora como estructura argumentativa, busca convencer que el actual contexto no tiene las condiciones necesarias para el buen ejercicio de la tarea educativa.

En el siguiente fragmento de entrevista se ejemplifica esta construcción metafórica. El entrevistador pregunta respecto a las motivaciones que llevaron a la profesora a formarse como tal.

- 1 Había mucho afecto, había mucho cariño con los niños, era muy grato trabajar
- 2 ahí (.) que:: eh:: ahora no se ve, los niños eran ↑muy humildes ¿ya? Muy
- 3 humildes, muy afectivos, y había mucho respeto, había como calor de hogar
- eh::
- 4 no existían en ese entonces esa competencia de los colegios, ponte tú que yo
- 5 considero que la educación antes era, que antes era (.) HUMANA (0,1) porque

se

- 6 trabaja con seres humanos, no con números, pero yo para mí ahora la, ↑la::  
7 educación (0,2) ↑se politizó, entonces ahora somos todos números igual que  
las  
8 empresas, quién hace mayor proyecto, mejores proyectos eh:: (.) ganan, y eso, ↑  
9 eso es. (Docente 1°)

En la cita se aprecia cómo la docente construye dos contextos a partir de los deícticos temporales “había”, “era”, “antes”, “existía” (contexto pasado) y “ahora” (contexto presente). Estos momentos sostienen la metáfora de la “*escuela como hogar*” en contraste con la de “*escuela como empresa*”.

El contexto pasado y sus características se construyen con adjetivos en grado superlativo (*mucho afecto, mucho cariño, muy grato*) que configuran un escenario en donde las relaciones laborales e interpersonales que se establecían se analogan a las relaciones que pueden darse en un hogar, evidenciándose así la metáfora de la “*escuela como hogar*”. Con la función de reforzar este argumento, la docente a través de la expresión “*ahora no se ve*” propone que los valores descritos anteriormente se invisibilizan en el contexto presente en el que se enmarca la PEIDD.

Al utilizar la expresión “*se politizó*” (línea 7) la docente da cuenta de un cambio en la educación. Afirma que hubo un evento que hizo que la educación se transformara, el cual generó ciertas consecuencias que se expresan “*ahora*”.

Con la utilización de la expresión “*entonces ahora somos todos números igual que las empresas*”, la docente se define dentro de un colectivo (*somos todos*) afectado por esta politización de la educación. Así, luego de este evento (*se politizó*), la profesora da cuenta de nuevas formas de relación en el contexto de la escuela, amparadas en una lógica empresarial que incentiva la competencia: “*quién hace mayor proyecto, mejores proyectos eh:: (.) ganan*”. Al utilizar esta expresión la profesora refuerza su argumento de un contexto que ha cambiado, que no es compatible con su visión de la educación y que por ende lo presenta como desfavorable para ejercer la labor docente. Lo anterior evidencia la metáfora *escuela como empresa*, mediante la cual se dota de sentido el contexto presente.

En esta metáfora, que dota de sentido el contexto presente, los actores educativos son asociados con los “*números*”, otorgándoseles así características abstractas y de serialidad, pudiendo ser cada elemento de esta serie intercambiable por otro. Diferente, en cambio, es lo que ocurre con la metáfora por medio de la cual la profesora construye el contexto pasado analogando la escuela a un hogar, en donde los vínculos afectivos vuelven a cada integrante irremplazable.

Cuando los profesores narran su primera experiencia con la PEIDD, el momento en que tuvieron en sus manos el material de evaluación, recurren permanentemente a dotarla con características de un objeto desconocido, externo y problemático. Este objeto resulta difícil de abordar puesto que no se trata de algo concreto, sino más bien, de una *cosa* abstracta. En base a esto se designó esta metáfora como *la cosa*.

Esta construcción metafórica presenta la función ilocutiva de situar a la PEIDD como un objeto externo y problemático para el grupo de pares, como un algo abstracto con que los docentes se topan. Se presenta como un obstáculo que al ser desconocido produce ansiedad. En esta metáfora la PEIDD aparece contrapuesta a la práctica cotidiana de aula, la que se caracteriza con elementos de una experiencia conocida, grata, concreta, que no pierde su vigencia y por tanto es ideal para defenderse de *la cosa*.

La situación recién mencionada, conforma dos grupos enfrentados en el discurso de los docentes. Por un lado, *la cosa* indefinida que es la PEIDD, y por el otro los profesores, que abordan la tarea educativa desde su práctica cotidiana en el aula.

Presentamos a continuación una cita que ejemplifica esta metáfora presente en el discurso de los docentes. El entrevistador pregunta al profesor por su primera experiencia con la PEIDD:

- 1 Bueno (.) eh eh:: en el caso mío (0,1) porque creo que en ese momento era el caso de
- 2 casi todos:: (.) los que estamos. Era:: la primera vez que teníamos algo (.) un
- 3 portafolio eh:: un portafolio eh:: un montón, con indicadores, con cosas que eh:: en el
- 4 fondo eh:. Uno se encuentra con un montón de instructivos que:: supuestamente uno
- 5 debiera manejar con el manual de la buena enseñanza? Pero para que vamos a
- 6 andar con cosas, no vamos a andar con el manual metido ahí revisándolo? (0,2).
- 7 Uno se deja llevar por las prácticas y la experiencia que uno va teniendo, que va
- 8 manejando:: la la la:: la clásica ((respira hondo)). Entonces (.), cuando nos topamos
- 9 con esto:: (0,1) eh:: ((tose)) (0,2) la primera impresión que fue:: Y ESTA
- 10 CUESTIÓN? (0,3) o sea, cómo empezamos, como empezamos ah:: que yo me topaba
- 11 con otra:: limitante y bastante seria que era como, yo:: (.) porque tenía que utilizar
- 12 el ↑computador.(Docente 2°)

Al yuxtaponer la PEIDD con una *cosa*, se la construye como un ente abstracto, difícil de abordar. Esto se aprecia en la cita, donde se presenta a la PEIDD y sus elementos por medio de los sustantivos indefinidos “*algo*” y “*cosas*” y el adjetivo indefinido “*mon-tón*”. Se narra la PEIDD como un objeto, externo y problemático, como “*algo*” con lo que el grupo de pares (aludido por el uso de la primera persona del plural “*nosotros*”) se topa sin poder darle forma, puesto que es una *cosa* con la que se encontraban por “*primera vez*” (línea 2).

*La cosa* es la metáfora más abstracta identificada, puesto que la yuxtaposición de elementos, propia de la estructura metafórica (Lakoff y Johnson 1995), se produce con un objeto abstracto que narra a la PEIDD como portadora de ambigüedad y generadora de incertidumbre. En la cita, para referir a esta primera impresión que el grupo de pares tuvo al encontrarse con la PEIDD se utiliza la expresión “*esta cuestión*”, deíctico simbólico que contextualiza la PEIDD como un objeto abstracto y poco definido.

En contraposición a *la cosa*, los docentes apelan metafóricamente a su práctica cotidiana de aula, que en esta cita se designa como “*la clásica*” (línea 8). Se apela a “*las prácticas y la experiencia que uno va teniendo*”, construyendo esta “*clásica*” como una situación tradicional, propia del grupo de profesores que vehicula su acción. La “*clásica*” le da sentido a su práctica docente, construyéndola como un lugar común de los profesores, por medio del predominio del pronombre *nosotros* (primera persona del plural).

En coherencia con la metáfora que usan los docentes para dotar de sentido el contexto presente y pasado (expuesta anteriormente), lo que es valorado positivamente y aparece defendiendo apela a la experiencia acumulada, al pasado; mientras que lo que amenaza y obstaculiza surge como algo del contexto presente.

Existe también en la cita una estructura irónica, en donde se argumenta presentando la tesis que se desea rebatir con elementos que son socialmente reconocidos como absurdos. Esto se evidencia cuando el profesor habla del marco para la buena enseñanza, uno de los sustentos teóricos de la PEIDD. El dicho popular de la quinta línea (“*para que vamos a andar con cosas*”) busca integrar al interlocutor al discurso generando complicidad, naturalizando una situación como de conocimiento público. Luego de esto, se ironiza, por medio de una banalización, al marco para la buena enseñanza, el que se nombra como “*manual*”, y se apela a la imposibilidad de andar con él “*metido ahí*”; esto es una manera irónica de exponer la imposibilidad de usarlo en el contexto local que es dominado por “*la clásica*”.

En la metáfora de *la cosa*, se encuentra presente también una voz institucional. Cuando el docente en la cita dice “*supuestamente uno debiera manejar*” existe un alguien que supone este imperativo. Con esta metáfora, se argumenta no sólo la dificultad y reparos que produce el enfrentarse a esta *cosa* indefinida; también se defiende una postura respecto a la PEIDD en cuanto mandato de una voz institucional, dejando en claro el sentido externo (por medio de las apelaciones al grupo de pares) y banal (por medio de la

ironía) que tiene para el grupo de profesores a la hora de enfrentarse a la tarea educativa.

## SUJETO CONTRADICTORIO

La presente construcción metafórica de la PEIDD, a la cual hemos denominado *Sujeto Contradictorio*, es elaborada mediante dos metáforas centrales, a saber, una metáfora de personificación de la PEIDD, con la cual se le otorga características e intencionalidad humana, y una metáfora de la educación como transferencia de afectos.

Con la primera metáfora se construye a la PEIDD como un sujeto con la intención de evaluar al docente íntegramente como educador, sin embargo, cuando lo hace solo evalúa los conocimientos teóricos de aquél. Mediante la segunda metáfora se construye a la educación yuxtaponiéndola con un acto de transferencia de afectos<sup>2</sup>, con la cual se da sentido al docente como una persona que, al educar, lo que hace es entregar mayoritariamente afecto a los niños.

En efecto, estas dos metáforas, relacionadas en un esquema argumentativo tienen la fuerza ilocutiva de acusar a la PEIDD como un sujeto contradictorio y descontextualizado de la sala de clases, lugar donde se ejerce la labor docente.

En el siguiente fragmento de texto se presenta un ejemplo de cómo estas dos metáforas son utilizadas para elaborar dicha construcción. El extracto se ubica en el contexto del relato que hace la docente sobre su experiencia con la PEIDD.

A continuación el fragmento:

1. (A): ¿Y para la evaluación de desempeño, quien sería un buen profesor, o
2. qué cosas haría, que tendría que saber el buen profesor?
3. (B): ¡1 (0,5) no te podría decir porque:: esta evaluación no te dice que
4. busca, como que te dice te voy a evaluar a ti, pero te voy a evaluar de
5. acá (señala su cabeza), evalúa conocimientos teóricos, no evalúa
6. como tú eres en aula como persona, porque hoy en día la educación se
7. trata más de eso de cómo dar, como de brindar más cariño a estos
8. niños que otra cosa, entonces yo creo que la evaluación, yo creo que
9. busca saber que sabes tú, es solamente ámbitos teóricos, eso yo creo
10. porque lo primero que a ti te hacen estudiar es él:: las cuatro::
11. ¿Cómo se llama? Ese libro que da la habilidades para la vida (0,3)
12. el:: como se llama este libro:: (0,2) o sea es el libro que deberían
13. saber todos (0,3) ay se me olvido!
14. (A): ¿El marco para la buena enseñanza?

<sup>2</sup> Esta metáfora se encuentra relacionada con la metáfora de *Educación Bancaria* propuesta por Paulo Freire (1970)

15. (B): ↑iel marco para la buena enseñanza! Si tú te sabes el marco de la
16. buena enseñanza al revés y al derecho tenis aprobado el::: el portafolio,
17. porque el marco para la buena enseñanza se basa en conocimientos
18. ¿me entendí? entonces es::: como que yo creo que eso falta igual, fijarse
19. más en las necesidades de los niños, en las necesidades de tipo más, no
20. tanto de tipo:: teórico, más como del niño (Docente 3°).

Como se puede observar en el segundo turno de habla, con el uso de las expresiones “*esta evaluación no te dice que busca; te dice, te voy a evaluar a ti*” (líneas 3 y 4) la docente utiliza una metáfora de personificación con la cual da características humanas (voz y acción) a la PEIDD. Además, con el uso del sujeto ausente en tercera persona del plural, en la expresión “*a ti te hacen estudiar*” (línea 10), presenta a la PEIDD como un sujeto colectivo que, al igual que en *La Cosa*, (anterior construcción metafórica) no queda clara la composición de éste, mas sí, su fuerza para instituir una forma de evaluar al docente.

Esta forma de evaluar que propone la PEIDD como *sujeto*, tendría la intención de evaluar al docente, lo que se puede observar en la expresión “*te dice te voy a evaluar a ti*” (línea 4). Sin embargo, mediante el conector “*pero*” (línea 4), la profesora presenta una contradicción en las acciones de este sujeto, ya que no evaluaría la integridad del docente, sino sólo una parte de este (su cabeza; línea 5). Para esto utiliza el deíctico simbólico “*te voy a evaluar de acá (señala su cabeza)*” metaforizando así, el objeto de evaluación de la PEIDD (cabeza como conocimiento teórico). Luego, utilizando la expresión “*evalúa conocimientos teóricos, no evalúa como tú eres en aula como persona*” la docente reafirma a la PEIDD como un sujeto que evalúa sólo *la cabeza*, construyendo a este sujeto como descontextualizado espacialmente de la sala de clases, ya que no consideraría cómo es la docente “*en aula como persona*”.

En el mismo turno de habla, mediante la expresión “*hoy en día la educación se trata más de eso de cómo dar, como de brindar más cariño que otra cosa*” la docente apela a la metáfora de la educación como transferencia de afectos, con la cual, da indicios de lo que sería la función del docente en la sala de clases. Para la profesora lo que se es “*en aula como persona*”, sería lo que hace al “*dar cariño*”. A su vez, mediante esta metáfora y el uso del “*hoy en día la educación se trata*” (en las líneas 6 y 7), la docente construye un contexto presente en el que brindar cariño es la acción principal (“*más que otra cosa*”) que define a la educación, descontextualizando en la dimensión temporal a la PEIDD, que propondría una educación basada en contenidos teóricos.

Acto siguiente, a partir del conector argumentativo “*porque*” (línea 10), la docente presenta al Marco para la Buena Enseñanza y al Portafolio como ejemplos para reforzar su argumentación, a saber, la PEIDD es un *sujeto contradictorio* que al evaluar al docente “*evalúa conocimientos teóricos, no evalúa al profesor como persona en el aula*”. En

la línea 9, la docente olvida el nombre del Marco para la Buena Enseñanza, nombrándolo como “*el libro que deberían saber todos*”. Al presentar esta situación contradictoria, la profesora carga de ironía su discurso, dejando entrever, mediante la banalización de los dispositivos de la PEIDD, una posición crítica hacia esta. A continuación, en el cuarto turno de habla, luego de ser aclarado el nombre de este “libro” (por el entrevistador); la docente afirma: “*si tú te sabes el Marco para la Buena Enseñanza al revés y al derecho tenis aprobado el::: el portafolio*”, con esta expresión constituida por un léxico informal (*tenis*), la segunda persona del singular (*tú*) y la cita popular “*al revés y al derecho*”, se produce el efecto de generalizar la experiencia e incluir al entrevistador de una forma personal y afectiva, generando las condiciones para el efecto persuasivo de la afirmación que realiza a continuación: “*porque el marco para la buena enseñanza se basa en conocimientos ¿me entendí?*”

Como acto final, a partir del conector “*entonces*” (línea 15) la docente realiza una propuesta de reconstrucción de lo que debiera evaluar la PEIDD. Para esto relaciona a la PEIDD con “*el niño*” y construye a este último como un sujeto con necesidades: “*como que yo creo que eso falta igual, fijarse más en las necesidades del niño, en las necesidades de tipo más, no tanto de tipo:::teórico, más como del niño*”. Mediante esta construcción del “*niño*”, da a entender que la PEIDD, como *sujeto contradictorio* que se fija en el conocimiento teórico de los docentes, no está contribuyendo a la tarea educativa, que sería principalmente brindar cariño a los niños.

Así, la profesora construye metafóricamente a la PEIDD como un *sujeto* que, al evaluar al docente, lo hace sólo desde conocimientos teóricos, obviando la integridad del docente y su tarea educativa en la sala de clases que, “*hoy en día*” sería “*brindar cariño a los niños*”. Por lo que este *sujeto contradictorio* queda *descontextualizado* en espacio y tiempo, debiendo reenfocar sus objetivos hacia las necesidades afectivas de los niños.

## SISTEMA HOMOGENEIZANTE Y AJENO

La cuarta metáfora identificada, dice relación con la construcción de la PEIDD a través de elementos que aluden a un *sistema homogeneizante y ajeno*.

La construcción metafórica realizada por los profesores apunta a situar a la PEIDD como un sistema que no hace diferencia entre los evaluados y que carece de contacto personal. Esta metáfora se presenta en relación a diversas experiencias de evaluación que los docentes han tenido a lo largo de su carrera y en sus referencias históricas.

Se relata un tipo de evaluación valorada positivamente por los profesores, centrada en el carácter local, considerando una realidad común y a la institución como una comunidad en donde conviven los diferentes actores educativos. Esta construcción metafórica incorpora elementos que se relacionan con la primera metáfora presentada.



Aparece la figura de la PEIDD, construida como una evaluación que desconoce a los actores involucrados, tratando a todos sin considerar la heterogeneidad de factores presentes en la comunidad escolar. Esta construcción se realiza por medio de una metáfora que dota a la PEIDD con elementos propios de un sistema burocrático, que desde el discurso de los docentes es referido a través de elementos como la frialdad, la homogeneidad de sus integrantes y el carácter ajeno en relación al grupo de pares.

A continuación se presentará un fragmento de entrevista que permitirá ilustrar esta construcción metafórica. En este fragmento la profesora entrevistada (B), es consultada por el entrevistador (A), sobre el tipo de evaluación que prefiere. Se presenta el tipo de evaluación preferida por la docente, seguido de los argumentos y metáforas que utiliza para convencer acerca de la posición escogida. A su vez, estos argumentos se articularán con su construcción de la PEIDD, poniéndolos en contraste y en una posición distante para la profesora.

- 1 B: Pero yo preferiría que te evaluaran así:: la institución (.) como lo hacían en el otro colegio.
- 2 A: Claro, la institución:: colegio.
- 3 B: Claro, el director está aquí:: y la unidad técnica está aquí, y estamos todos viviendo
- 4 la comunidad una misma realidad.
- 5 A: Y por eso:: prefiere::
- 6 B: Yo prefiero así, es, esto es muy frío, es muy frío, ↑porque ellos tienen un sistema para
- 7 todos iguales.
- 8 Y yo pienso que:: (.) al comienzo está bien, pero después se va perdiendo le objetivo de
- 9 lo que es la evaluación. (Docente 1º)

El fragmento comienza con la descripción que hace la profesora acerca de la evaluación que prefiere. Se menciona la institución como una metáfora de personificación que le da características humanas, teniendo así la capacidad de realizar evaluaciones con un carácter de cercanía. A través de esta metáfora, se quita la responsabilidad de la evaluación a los actores individuales, adjudicándosela a la comunidad.

En el tercer turno de habla la profesora hace referencia a un grupo de pertenencia en donde aparece la metáfora de comunidad, la cual sitúa a los actores tales como el director, la Unidad Técnica Pedagógica y su grupo de pares (*estamos todos*) dentro de una forma particular de organización (*comunidad*), que trae aparejada el compartir una misma realidad. En esta metáfora, con la utilización de la primera persona plural del verbo estar (*estamos*), la profesora se posiciona dentro de un grupo de pertenencia definido por los actores anteriormente mencionados, quienes desde el discurso de la profesora están

en sintonía y comparten una misma realidad.

En la sexta la docente utiliza el elemento de la *frialdad* para referirse a la PEIDD dotándola con una característica propia de un *sistema ajeno* al grupo de pares.

A través esta metáfora la profesora intenta concretizar aquella evaluación que no le gusta, la califica como algo “*frío*” utilizando este adjetivo de manera reiterada. Esta metáfora antes mencionada es reforzada a través de un conector de causalidad (“*porque*”) seguido de la expresión “*ellos tienen un sistema para todos iguales*” construyendo así a la PEIDD con un carácter homogeneizador, y siendo este último la causa de la *frialdad* que la profesora reconoce en la PEIDD. Esta evaluación es “*fría, porque es para todos iguales*”. Es de esta manera como la profesora se refiere a la PEIDD, como algo ajeno y distante, en donde son todos iguales y que está lejos de encarnar las características de una comunidad que vive “*una misma realidad*”.

## CONCLUSIONES

De los análisis realizados se desprende la importancia de las metáforas en la función de otorgar sentido a la PEIDD. Estas son utilizadas por los docentes en dos modos discursivos predominantes: El narrativo, como en el caso de las metáforas *Escuela como Hogar*, *Escuela como Empresa* y *La cosa*; y el argumentativo, como en el caso de las metáforas *Sujeto contradictorio* y *Sistema homogeneizante y ajeno*. Sin embargo ambos modos discursivos persiguen una sola finalidad, argumentar en contra de la PEIDD. Posicionando así la función argumentativa como el modo organizativo de su discurso. En este sentido, los docentes apelan a su repertorio metafórico para realizar diversas acusaciones a esta política.

Una manera de argumentar en contra de la PEIDD es construirla de forma mediaticizada. La otra forma identificada, es una argumentación directa que construye metafóricamente características de la PEIDD.

Un aspecto transversal observado en el análisis de las metáforas, es la configuración de un “otro” en el discurso de los profesores, el cual es presentado como un *enemigo*, un objeto amenazante o un sujeto que no entiende la realidad de los docentes. A partir de la construcción de la PEIDD como un *otro*, los docentes se constituyen correlativamente como pertenecientes a un colectivo unificado. Al respecto Teun Van Dijk (2005) plantea que esta acción en el discurso, es realizada por un grupo cuando ve amenazada su existencia por la expropiación de ciertos recursos. El grupo de pertenencia y el grupo que se construye como externo, son conceptualizados por el autor como endogrupo y exogrupo respectivamente. Desde el endogrupo, los docentes intentan resguardar su versión respecto a la tarea educativa y al deber ser del docente, la cual es narrada como la idónea. Así, desde esta trinchera construida en el discurso, los docentes resisten frente a

la PEIDD (exogrupo) que amenaza con expropiar este recurso.

Tomando en cuenta lo anterior, las metáforas analizadas construyen a la PEIDD negativamente, como violenta, como un invasor que impone una versión de educación proveniente de un contexto ajeno.

Los docentes entrevistados, en su condición de haberse negado a acceder a la carrera docente propuesta desde los dispositivos formales de la PEIDD, son portavoces de una comunidad lingüística. Desde esta, se produce un discurso que sitúa a los docentes en una posición de sujeto enfrentado con la PEIDD y sus dispositivos; y es que los dispositivos como la AVDI están orientados a una profesionalización de la docencia con énfasis en prácticas que priorizan la inclusión de discursos empresariales en la administración pública, promoviendo un perfil de docente como autogestor de su propia carrera, al privilegiar el desempeño individual y los resultados por sobre los procesos entre otras prácticas. Es justamente esta versión de la docencia la que es atacada por los profesores en sus construcciones metafóricas, puesto que es narrada como amenazante para su versión del ejercicio docente.

La construcción negativa de la PEIDD no es exclusiva de los docentes que pudiendo haber optado a los incentivos, se niegan a hacerlo. Profesores que si optan al AVDI o que no pudieron optar por tener resultados básicos o insatisfactorios, construyen la PEIDD también de forma mayoritariamente negativa<sup>3</sup> (Sisto, 2011). Sin embargo, es el grupo de los que sí pudieron optar el que puede dar mayor coherencia a este discurso crítico en cuanto a la PEIDD, puesto que no deben justificar una acción contradictoria (por ejemplo, haber rendido el AVDI pese a tener un discurso negativo hacia la PEIDD y sus dispositivos de incentivo), ni se encuentran impedidos de rendirla por su baja calificación. Podemos concluir respecto a este grupo, que existe una coherencia entre su discurso y su práctica, su construcción negativa con respecto a la PEIDD y sus dispositivos se relaciona con su resistencia a acceder a la carrera docente propuesta por ésta así como al perfil de docente que esta Política propone. Desde lo anterior, no es pertinente explicar la alta negación a acceder a la carrera profesional propuesta por la PEIDD, sólo en términos de amplitud de plazos para postular al AVDI, tal como se ha hecho desde el discurso oficial (MIDE UC).

Debido a la naturaleza del discurso como una práctica constituyente y regulativa, es necesario integrar la voz de los protagonistas respecto a esta evaluación al momento de diseñar una propuesta de carrera docente, abriendo los espacios de participación para construir una evaluación contextualizada a la realidad de los profesores.

Se desprende también de los análisis, que los docentes utilizan metáforas que componen discursos sociales más amplios para construir su objeto discursivo. En efecto,

<sup>3</sup> Al respecto, la investigación en curso de Sisto, V. (2009-2011) FONDECYT N°1090739 sustenta la afirmación de que la construcción negativa de la PEIDD no es exclusiva de los docentes que no optan al AVDI.

El discurso de Nuevo Management Público se puede vislumbrar y es puesto en tensión en la crítica a la versión de la escuela como una *empresa* donde ya no se dan las relaciones interpersonales comunitarias propias de un *hogar*, y en donde los actores educativos ya no son personas, sino *números*. Por el contrario, cuando los docentes defienden sus prácticas de aula apelan a metáforas presentes en discursos propios de la identidad de *sacerdocio laico* propuesta por Núñez (2001, 2007), relacionados con la labor docente centrada en *brindar afectos*, apelando a una experiencia *clásica*, fundada en narraciones que construyen a la escuela como una *comunidad*.

Finalmente, siguiendo a Flores e Iñiguez (2009) no vemos las metáforas de la PEIDD, en cuanto construcciones discursivas como ontológicamente lingüísticas, sino como una construcción en donde la forma en que son definidas por los docentes es producto de las relaciones que mantienen y las prácticas que realizan. En este sentido, se desprende de los análisis una molestia, un desagrado que es transversal a todas las construcciones metafóricas analizadas. Este desagrado es construido desde el discurso y a la vez respondería a un malestar presente en una experiencia compartida por el colectivo docente.

## DISCUSIONES

El trabajo investigativo respecto a la educación en nuestro país, lejos de agotarse, requiere de la profundización por medio de un abordaje dialógico entre distintas temáticas y metodologías.

Esta investigación se centró en el análisis de las metáforas por medio de las cuales los docentes construyen la PEIDD. Se buscó rescatar la versión del profesorado respecto al proceso de evaluación y sus dispositivos, para entender desde otro enfoque la baja aceptación que tiene la carrera docente propuesta por los dispositivos formales de incentivos (AVDI, AEP, Red de Maestros de Maestros). Creemos interesante nutrir este debate con trabajos respecto a los modelos de profesionalización que se proponen desde los discursos oficiales, reflexionando sobre los intereses e implicancias a la base de estas lógicas, permitiendo articular un correlato entre lo local y lo macrosocial. Logrando así, un abordaje analítico más amplio. Este correlato entre lo local y lo macrosocial, cobra especial relevancia en los países Latinoamericanos que pretenden desarrollarse cumpliendo estándares internacionales fijados externamente por organismos como la OCDE o el Fondo Monetario Internacional.

Resulta interesante también como eje de trabajo complementario, un análisis de las identidades respecto al conflicto que se desarrolla en el proceso de evaluación. La PEIDD propone una profesionalización de la docencia con énfasis en prácticas que priorizan la inclusión de una lógica empresarial. Dichas prácticas promueven un perfil identitario que un grupo significativo de profesores rechaza no accediendo a la AVDI. Este

rechazo, sumado a la desvalidación discursiva que los docentes hacen al perfil de profesor propuesto por la PEIDD, son indicios de identidades que se resisten a la hegemonía del discurso empresarial que impone una lógica técnico-instrumental.

En los análisis se vio de manera transversal un malestar, una situación general de opresión enunciada por los docentes, evidenciado en las críticas a la PEIDD. En este sentido, creemos relevante también la realización de investigaciones que consideren de forma más concreta el contexto en el que trabajan los docentes, para ampliar las explicaciones y poder abordar el malestar referido. Reflexiones sobre la precariedad laboral, por ejemplo, resultan indispensables para un abordaje profundo de la situación.

Como dijimos en el comienzo de este apartado, el debate sobre la educación Chilena está lejos de agotarse. Los desafíos que tenemos como sociedad implican la reivindicación de discursos de comunidades lingüísticas que están siendo oprimidos por los discursos oficialistas del Nuevo Management Público. Sin embargo, este silenciamiento no ha sido aceptado de manera pasiva. Desde comienzos del año escolar 2011 se ha desarrollado un movimiento social impulsado por estudiantes (secundarios y universitarios), al que se han sumado con posterioridad el colegio de profesores y rectores universitarios, para finalmente convertirse en un movimiento ciudadano con una fuerza cultural contrahegemónica. Este movimiento ha puesto como bandera de lucha el fin al lucro en la educación, en pos de asegurar una enseñanza gratuita y de calidad para todos los ciudadanos. Se defiende en este discurso una administración pública de la educación, en contraposición a las lógicas empresariales que son asociadas con el lucro indebido y la mercantilización.

El desarrollo de carrera que propone la PEIDD, desde las lógicas del Nuevo Management Público, es contrario al discurso del movimiento social por la educación en Chile. La PEIDD presenta una visión que trae las lógicas de la gestión empresarial a la educación, invisibilizando otros discursos locales contruidos a lo largo de los años y que han emergido a la luz pública como demanda de cambio y transformación de la forma en que se administra la educación y otros recursos públicos del país.

Más allá de la PEIDD, lo que está en juego es un proyecto educativo a nivel país, por el que todos debemos responsabilizarnos con base en la no invisibilización de discursos sociales provenientes tanto de profesores, estudiantes, como del resto de la ciudadanía. Así podremos avanzar hacia una verdadera transformación de las lógicas de la educación Chilena como primer paso hacia una transformación de la sociedad en su conjunto.

- EDWARDS, D., POTTER, J. 1992. *Discursive Psychology*. Londres: Sage.
- FREIRE, P. 1970. *Pedagogía del Oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FLORES, G., IÑIGUEZ, L. 2009. Análisis del discurso tecnocientífico que construye la muerte encefálica en un manual de coordinación de trasplantes. *Discurso y sociedad*, 3(4), 682-713.
- GARAY, A., IÑIGUEZ, L., MARTÍNEZ, L. 2005. La perspectiva discursiva en psicología social. *Subjetividad y procesos cognitivos*, 7, 105-130.
- GENTILI, P. 1997. El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina, *Archipiélago*. 29, 56-65.
- GUERRERO, O. 2001. Nuevos Modelos de Gestión Pública. *Revista Digital Universitaria*. 2(3). Recuperado el 14 de Agosto de 2011 en <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>
- IÑIGUEZ, L; ANTAKI, C 1994. El análisis del discurso en psicología social. *Boletín de Psicología*, 44, 57-75.
- LAKOFF, G; JOHNSON, M. 1995. *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid:Ed. Cátedra.
- GUBA, E., LINCOLN, Y. 1985. *Naturalistic inquiry*. New York: Sage
- Mide UC 2011. *La evaluación docente en Chile*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica, Centro de Medición MIDE UC
- NÚÑEZ, I. 2001. *La identidad de los docentes: una mirada histórica en Chile*. PIIE, Documento de Trabajo, Santiago de Chile.
- NÚÑEZ, I. 2007. “La Profesión Docente: Saberes e identidades en su historia”. *Pensamiento Educativo*. 41(2), 149-165.
- OCDE 2004. Chile. Revisión de las políticas Nacionales de Educación. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo. 305.
- POTTER, J., y WETHERELL, M. 1988. *El análisis del discurso y la identificación de los repertorios interpretativos En Gordo y Linaza* [comps] (1996) *Psicología, Discurso y Poder: Metodologías cualitativas, perspectivas críticas*. España: Visor.
- PRIETO, M. 2001. *Mejorando la Calidad en la Educación: Hacia una resignificación de la Escuela*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso. UCV.
- SISTO, V 2004. *Teoría(s) Organizacional(es) Postmoderna(s) y la Gest(ac)ión del Sujeto Postmoderno*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- SISTO, V., FARDELLA, C., AHUMADA, L., MONTECINOS, C. 2009. *Identidades en Disputa: las Identidades Laborales de los Profesores en el Contexto de las Políticas Laborales Managerialistas en el Chile Actual*. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Centro de Investigación Avanzada en Educación.
- SISTO, V. 2011: “Nuevo Profesionalismo y Profesores: Una reflexión a partir del análisis

de las actuales políticas de ‘profesionalización’ para la educación en Chile”. *Signo y Pensamiento XXXI*, 59, 178- 192.

POTTER, J., WETHERELL, M., 1992. *Mapping the Language of Racism: Discourse and the Legitimation of Exploitation*. USA: Columbia University Press.

VAN DIJK, T. 2005. Ideología y análisis del discurso. *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana Afio 10*. Nº 29.

# METAPHORS THAT CONSTRUCT TEACHER EVALUATION POLICY AND PERFORMANCE INCENTIVE PROGRAMS IN CHILE

## ABSTRACT

Today public policy in education focuses on the professionalization of the teaching role from the perspective of the New Public Management. Policy Evaluation and Teacher Performance Incentive (PEIDD) is the main reference that introduces technical-instrumental rationality in the teacher's role, proposing a teaching profile entrepreneur of his own career. However, there is an increasing percentage of teachers who do not attend the career proposed by the Evaluation Policy. This research addresses this problem from discursive psychology, studying the metaphorical constructions argumentative role that teachers do regarding the assessment policy and its devices. The results show a link between the denial of access to and building devices that are negative about the PEIDD, which brings a new look that allows the visualization of the teaching discourse on this issue.

## KEYWORDS

New public management, policy evaluation and teacher performance incentive, discursive psychology, metaphor.

## SUBMETIDO EM

junho de 2012

## APROVADO EM

abril de 2013

## SOBRE LOS AUTORES

### HUGO CAMPOS WINTER

Psicólogo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Candidato a Magíster en Educación Mención Política y Gestión Educativa de la Universidad Austral de Chile.

### CRISTIAN LANDEROS HERRERA

Psicólogo e investigador de la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.



JOSÉ MIGUEL MERA ADASME

Psicólogo e investigador de la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

RODRIGO SOTO LAGOS

Psicólogo e investigador de la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

VICENTE SISTO CAMPOS

Psicólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Psicología Social de la Universidad Autónoma de Barcelona. Director, docente e investigador de Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

# O SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA BRASILEIRO EM PERSPECTIVA COMPARADA

GERALDA LUIZA DE MIRANDA

## RESUMO

O estudo analisa a evolução, configuração e estrutura de financiamento dos sistemas de garantia de renda sueco, norte-americano, alemão e brasileiro, com o objetivo de avaliar a natureza do sistema brasileiro. A análise mostra que os benefícios baseados no seguro social, que compõem o sistema brasileiro, são mais estratificados que os do sistema alemão, enquanto que os da assistência social são tão focalizados quanto os oferecidos pelo sistema norte-americano. Assim, no Brasil, apesar dos significativos avanços, combina-se, em termos de garantia de renda, o que há de pior em dois mundos — o liberal e o corporativo — e acrescenta-se à clássica distinção entre beneficiários do seguro e da assistência social, própria desses dois sistemas, o dualismo entre servidores públicos e trabalhadores do setor privado, a alta carga tributária e a regressividade do financiamento.

## PALAVRAS-CHAVE

Sistema de garantia de renda, transferência de renda, seguro social, assistência social, pensões.

O impacto da Constituição de 1988 e das inovações posteriores sobre a configuração e os resultados do sistema de proteção social brasileiro tem sido reiteradamente analisado e avaliado de forma bastante positiva. O sistema tornou-se mais redistributivista; as políticas que o constituem têm tido efeitos significativos sobre a histórica desigualdade e eliminado parte significativa da pobreza. Mas, se em perspectiva histórica não há dúvidas sobre os avanços na proteção social brasileira, cabe perguntar qual é, em perspectiva comparada, sua natureza. Essa é a questão que orienta este estudo. Seu objetivo é avaliar a configuração do sistema de garantia de renda brasileiro, comparando-a com a daqueles que compõem os *welfare states* clássicos, o liberal norte-americano, o social-democrata sueco e o corporativista alemão, de acordo com a classificação de Esping-Andersen (1990)<sup>1</sup>.

“Sistema de garantia de renda” é aqui entendido como o conjunto de políticas e programas sociais que operam benefícios monetários, seja com o objetivo de repor ou substituir a renda do trabalho, seja com o objetivo de complementá-la (Mesquita, Jacoud e Santos 2010). Nos países desenvolvidos, esses sistemas são, em geral, constituídos por políticas contributivas e não contributivas, destinadas tanto à população economicamente ativa quanto àquela desempregada ou incapacitada para o trabalho, como os idosos, deficientes, crianças. Junto com o sistema de serviços sociais (assistência, saúde, educação), o sistema de garantia de renda compõe o sistema de proteção ou, se se quiser, o *welfare state*, entendido, nos termos de Esping-Andersen (1990), como um conjunto de arranjos institucionais, regras e entendimentos que guiam e formatam decisões políticas concorrentes, os gastos e as definições de problemas.

Em sua análise, Esping-Andersen (1990) chama a atenção para a importância de se considerar, na pesquisa comparativa, não apenas o “quanto” se gasta com políticas sociais, como ocorre nos estudos orientados pela teoria da modernização (Wilensky 1975), mas também “como” se gasta. Isto porque o nível de gastos não reflete o tipo de comprometimento do Estado: alguns países podem gastar grande parte dos recursos com benefícios para servidores civis ou subsídios fiscais para a classe média. Nesses casos, há baixo compromisso, se algum, com a equidade.

As diferenças na configuração dos *welfare states* resultam, segundo Esping-Andersen (1990), da interação de três fatores: a natureza da mobilização de classe, especialmente da classe trabalhadora; as estruturas das coalizões políticas; e o legado das

1 A pesquisa sobre a evolução e configuração dos sistemas de garantia de renda alemão, sueco e norte-americano foi realizada em estágio como pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2011, dentro do projeto “Os Desafios para a Consolidação do Benefício de Prestação Continuada na Seguridade Social Brasileira”. No ano seguinte, durante estágio pós-doutoral no DCP/FAFICH/UFMG, a pesquisa foi ampliada com a incorporação do sistema brasileiro e da temática financiamento dos benefícios dos quatro sistemas. Agradeço a Ana Cleusa Mesquita e Maria Paula Santos, técnicas do IPEA, as contribuições feitas na primeira etapa.

políticas prévias. Dessa interação, podem ser distinguidos os três modelos de *welfare state*, cujos exemplos mais bem acabados seriam os da Suécia, Alemanha e Estados Unidos.

A utilização de tipologias para a seleção das unidades de análise tem sido prática corrente na pesquisa comparada, na medida em que ajuda a delimitar o escopo em que se assegura a homogeneidade dos efeitos supostos e a validade dos conceitos e medidas (King, Keohane e Verba 1994; Brady e Collier 2004). Esse cuidado é necessário para se evitar um alargamento conceitual indevido (*conceptual stretching*), isto é, a utilização de conceitos e medidas em contextos muito diferentes daqueles para os quais foram construídos (Sartori 1970; Pzeworski e Teune 1970).

A partir disso, ressalta-se que o sistema de garantia de renda brasileiro pode ser comparado, sem qualquer risco metodológico, com o dos países selecionados. Como a Suécia, Estados Unidos e Alemanha, o Brasil, um país “emergente”, apresenta níveis também significativos de industrialização e urbanização, o que nos permite esperar graus significativos de complexificação das relações sociais, de atuação majoritária da população ativa no mercado de trabalho formal, de capacidade do Estado para atuar efetivamente na regulamentação e intervenção sociais.

Ainda com relação ao desenho da pesquisa, salienta-se que os sistemas de garantia de renda aqui comparados são aqueles que contam com financiamento dos governos federais (Alemanha, Brasil e Estados Unidos) e do governo central (no caso da Suécia). Nesses países, também há políticas de garantia de renda ofertadas pelos níveis subnacionais, mas elas apresentam significativa variação no território e, assim, não têm efeito uniforme sobre a cidadania. Os dados foram coletados no sítio da *International Social Security Association (ISSA)*, que disponibiliza informações atualizadas sobre os sistemas de seguridade de todos os países. A confiabilidade das informações é garantida, de acordo com a ISSA, pela supervisão rotineira dos órgãos nacionais da área. Os dados foram também conferidos e complementados com informações disponibilizadas pelas próprias agências governamentais<sup>2</sup> e, na medida do possível, confrontados com a legislação a eles referida. Estudos acadêmicos sobre os países serviram para complementar as informações e aumentar a compreensão dos sistemas.

O estudo está dividido em duas seções, além desta Introdução e as Considerações Finais. Na primeira, é sucintamente analisada a evolução dos quatro sistemas, enfatizando-se as reformas introduzidas para o enfrentamento da crise econômica, a partir da década de 1980. O objetivo dessa retrospectiva histórica é propiciar uma melhor compreensão dos benefícios vigentes em cada país. Na segunda seção, é avaliada a configuração dos sistemas, mais especificamente, os benefícios que os constituem (elegibilidade e valor), a articulação promovida entre seguro e assistência social, os riscos cobertos pelos sistemas

<sup>2</sup> Försäkringskassan (Suécia); Social Security Administration - SSA (Estados Unidos); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Previdência Social (Brasil).

e sua estrutura de financiamento.

## A CONSTRUÇÃO DOS SISTEMAS DE GARANTIA DE RENDA NA SUÉCIA, ESTADOS UNIDOS, ALEMANHA E BRASIL

A evolução dos *welfare states* sueco, norte-americano e alemão possui traços em comum<sup>3</sup>. Até o início do século XX, as pensões eram marginais, e a assistência aos pobres era fornecida por instituições caritativas e filantrópicas e pelas *poor laws*. As alterações na estrutura demográfica e de emprego aceleraram-se nas três primeiras décadas, nos três países, colocando a necessidade de pensões para a velhice e simultaneamente, como reforça Esping-Andersen (1990), aumentando a capacidade dos cidadãos de lutarem por elas. Sindicatos, associações e partidos trabalhistas nacionais emergiram com força na Suécia e na Alemanha; o sufrágio universal difundiu-se por toda a Europa ocidental e América do Norte, permitindo representação e espaço de crescimento de partidos trabalhistas ou de esquerda. O resultado foi uma mistura de proteção pública e privada, destinada não apenas aos assalariados, mas também aos “inempregáveis”, como diz Castel (1998), que se desenvolveu rapidamente do pós-guerra até a década de 1970, como mostram também Marshall (1965) e Titmuss (1963).

No final da década de 1960, os *welfare states* europeus e o norte-americano já mostravam sinais de crise, em virtude de alterações na estrutura demográfica e familiar, a qual se agravou, nas décadas seguintes, pela crise econômica mundial. A partir da década de 1980, Suécia, Estados Unidos e Alemanha fizeram reformas para conter o aumento da miséria, combater o desemprego e adequar as políticas à nova estrutura demográfica e familiar.

O Brasil seguiu, em linhas gerais, esse desenvolvimento, mas a criação e a ampliação das políticas sociais ocorreram principalmente em períodos autoritários. Outra diferença importante refere-se ao contexto de enfrentamento da crise econômica, que, no Brasil, coincidiu com a redemocratização, o que imprimiu tendências contraditórias ao processo de reforma. Ao contrário do que ocorreu na Europa ocidental e nos Estados Unidos, onde não houve grandes mudanças (Pierson 1996), no Brasil, as inovações ampliaram o sistema de proteção social e o tornaram mais redistributivo.

Além da variação na natureza da mobilização de classe, nas coalizões políticas e no legado das políticas prévias, que influenciaram a configuração e o ritmo de construção dos *welfare states*, cabe salientar que os países aqui analisados apresentam outras variações importantes. Embora o Brasil esteja entre as dez maiores economias do mundo, sua renda *per capita* é bem menor (US\$ 10.453) que a da Alemanha (US\$ 36.332), Suécia

3 As informações sobre os sistemas sueco, alemão e norte-americano, que compõem esse artigo, são apresentadas de forma mais detalhada no relatório da pesquisa desenvolvida no IPEA (MIRANDA, 2011).

(US\$ 37.155) e Estados Unidos (US\$ 45.674). Mas, para o que interessa neste trabalho — a configuração do sistema de garantia de renda —, importa destacar que o Brasil não está em pior posição: em 2005, o gasto social foi de 13,8% do PIB, percentualmente maior que o norte-americano (10,0%) e bem menor que o alemão (25,2%) e o sueco (46,7%). No que se refere à população idosa, que é o segmento que mais onera o sistema de garantia de renda, o Brasil encontra-se em posição privilegiada: em 2009, apenas 6,8% da população possuía mais de sessenta e cinco anos; nos Estados Unidos, esse grupo corresponde a 13,0%; na Suécia, 17,9%; e na Alemanha, 20,5%.<sup>4</sup>

## SUÉCIA: A LIDERANÇA SOCIAL-DEMOCRATA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA

Até 1917, o Estado sueco esteve organizado como uma Monarquia Constitucional. A partir de então, práticas parlamentaristas consistentes foram adotadas, com o rei escolhendo para compor o gabinete representantes que possuíssem apoio da maioria do Parlamento. Essa prática perdurou até 1974, quando a Monarquia Parlamentarista se tornou a estrutura formal de governo.

Até o final do século XIX, vigoravam as tradicionais leis dos pobres, mas os trabalhadores suecos já tinham acesso a um ensino primário universal e de qualidade desde a década de 1840. Em 1891, eles passaram a contar com subsídios estatais para os seguros privados de saúde e, a partir de 1901 e 1913, respectivamente, com seguro contra acidentes de trabalho e pensões com teste de meios. Embora as pensões fossem formalmente destinadas aos inválidos, na prática, elas eram acessadas por todos os idosos acima de sessenta e sete anos (Esping-Andersen e Korpi 1987; Scarpa 2009).

Desde as eleições gerais de 1911, a disputa política na Suécia faz-se entre uma coalizão de centro-direita e uma de centro-esquerda, lideradas, respectivamente, pelo *Moderrata* e o *Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti (SAP)*.<sup>5</sup> Este se manteve no poder, como partido majoritário ou de maior pluralidade, por praticamente toda a história sueca, exceto durante a II Guerra, quando foi formado um governo suprapartidário, e nos períodos 1976-1982, 1991-1994 e após 2006, quando a coalizão de centro-direita assumiu o poder (Agius 2007).

Com a formação de um governo de coalizão entre os *SAP* e *Centerpartiet*, no início da década de 1930, iniciaram-se as políticas econômicas keynesianas e políticas sociais

4 OECD. Country Statistical Profile. Os dados sobre gasto social são de 2005; os de população e renda per capita (valores em PPPs) são de 2009. O dado de gasto social do Brasil é do IPEA (Comunicado n. 108/2010). Embora haja diferenças nas metodologias utilizadas pelo IPEA e a OECD, os dados nos permitem uma aproximação razoavelmente boa da questão.

5 Criado em 1889. Inicialmente orientado para a revolução socialista, o partido deslocou-se, em 1916, para o centro do espectro partidário, aliando-se, até 1957, com o Centerpartiet (Agius 2007).

compreensivas, que irão caracterizar a social-democracia sueca. Os esquemas privados de saúde, que já contavam com subsídios estatais, foram unificados em 1932, e, em 1934, foi instituído um seguro desemprego voluntário com benefícios compatíveis com os ganhos prévios (Scarpa 2009).

No pós-guerra, houve significativa ampliação das políticas sociais. As principais iniciativas foram, em 1948, a substituição do esquema de pensão com teste de meios para idosos por um sistema universal de pensões básicas, totalmente financiadas pelo Estado, e a criação do subsídio para crianças; em 1955, a criação do seguro de saúde universal e a ampliação do seguro contra acidentes de trabalho e; por fim, em 1956, a substituição das políticas de alívio da pobreza por um novo esquema socioassistencial. Nas duas décadas seguintes, a seguridade social foi fortalecida com a aprovação, em 1962, da pensão complementar, que se tornou o mais importante benefício relacionado aos ganhos prévios do país, e, em 1964 e 1974, a ampliação, respectivamente, do subsídio para crianças e do seguro desemprego.

A crise de meados da década de 1970 forneceu oportunidade, de acordo com Agius (2007), para a centro-direita colocar em xeque as políticas social-democratas. Nas eleições de 1976, a queda do desempenho econômico e o choque do petróleo, aliados a uma intensa campanha contra o *SAP*, colocaram o *Moderata*, *Folkpartiet* e *Centerpartiet* no poder. O Governo Fälldin tentou implementar, na área econômica, o receituário neoliberal: desvalorização da moeda, corte de gastos; na área social, no entanto, sua principal iniciativa foi a substituição, em 1976, do seguro contra acidentes de trabalho, criado em 1955, por um esquema ainda mais abrangente.

As mesmas políticas econômicas foram implementadas, com mais rigor, pelo *SAP*, em sua volta ao poder. Na área social, em 1982, a assistência social foi reestruturada e, com o intuito de combater o desemprego, foram implementadas fortes políticas de ativação do mercado de trabalho e, no final da década, o sistema de pensões foi reformado. Essas iniciativas produziram resultado rápido: as exportações cresceram, a produção industrial expandiu e o desemprego caiu (Agius 2007).

No início da década de 1990, nova crise atingiu a Suécia, levando a uma queda nas receitas e ao crescimento da dívida e do desemprego. O *welfare state* foi sobrecarregado pelo aumento da demanda por benefícios, abrindo espaço para uma nova ascensão ao poder da coalizão de centro-direita em 1991. Sob a liderança de Carl Bildt, e com o apoio do *Folkpartiet* e *Centerpartiet*, o *Moderata* realizou diversas reformas, contando, inclusive, com o apoio dos social-democratas, que ficaram conhecidas como “Novo Começo” (Agius 2007; Pierson 1996).

Na área social, no entanto, não se empreendeu uma revisão ampla das políticas. Entre as inovações, destacam-se a expansão dos dias de espera para benefícios por doença e desemprego; diminuição na taxa de substituição do benefício desemprego; congelamento do subsídio para crianças e maior rigor nas políticas de ativação do emprego. Nas

pensões, foi implantado um “sistema novo” que irá substituir o “sistema antigo” em vinte anos. Com isso, o sistema passou a se estruturar em três pilares: (i) uma pensão básica, garantida pelo Estado a todos os residentes a partir de sessenta e cinco anos, cujo valor é independente de rendimentos anteriores; (ii) uma pensão complementar, relacionada a ganhos prévios; (iii) os esquemas de seguro corporativo, desde sempre bastante difundidos na Suécia (Scarpa 2009; Norberg 2006; Pierson 1996).

Nas eleições de 1994, 1998 e 2002, o *SAP* voltou ao poder, mas pouco fez, se alguma coisa, para reverter as iniciativas da coalizão de centro-direita. Na verdade, entre 1994 e 1998, o Governo Persson introduziu medidas econômicas ainda mais austeras e, na área social, notabilizou-se pela redução do benefício desemprego. De qualquer forma, suas iniciativas estimularam a economia e parecem ter tido aceitação por parte do eleitorado, que votou por sua continuidade em 2002 (Agius 2007).

Com a derrota em três eleições seguidas, o *Moderata* fez, em 2004, ampla revisão de seu programa, substituindo a defesa de desmantelamento do *welfare state* por propostas de reestruturação e a agenda de corte de impostos para os ricos pela defesa de reduções tributárias para os grupos de renda média e baixa. Com isso, o partido se aproximou do bloco de centro (*Folkpartiet*, *Centerpartiet*), formando a “Aliança pela Suécia”, que obteve ampla votação nas eleições de 2006, derrotando o *SAP* (Norberg 2006). Nas eleições de 2010, novamente a Aliança saiu vencedora, mas formou um governo minoritário (49,57% das cadeiras).

Entre as iniciativas da Aliança, destacam-se a dedução especial do salário do cálculo do imposto de renda para os assalariados de renda média e baixa, a redução do benefício desemprego, as medidas para combater o absenteísmo e o imposto reduzido, no caso de contratação de jovens. Por fim, houve um reforço das políticas para a família, com destaque para a promoção da igualdade de gênero na fruição da licença parental e mudanças na licença por doença.

Assim, como já chamaram a atenção Pierson (1996) e Esping-Andersen (1990), as inovações das últimas décadas não alteraram significativamente o sistema de garantia de renda sueco. As reformas foram pontuais, adaptativas, o que contrasta com o que ocorreu no sistema norte-americano.

## ESTADOS UNIDOS: O ESFORÇO DOS DEMOCRATAS E A RESISTÊNCIA REPUBLICANA NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA

O presidencialismo norte-americano tem tido como principais protagonistas o Partido Democrata e o Partido Republicano, considerados de centro-esquerda e centro-direita, respectivamente.

De acordo com Skocpol (1993), a primeira política social foi criada em 1890, pelo



Partido Republicano. Após uma ampla vitória eleitoral e contando com inusitada união interna, eles aprovaram o *Dependent Pension Act* que flexibilizou a exigência de que os veteranos apresentassem mutilações de guerra para o recebimento de pensões. Daí para frente, todos aqueles que estivessem apresentando ou pudessem vir a apresentar problemas derivados da guerra teriam direito à pensão. Logo após essa iniciativa, as pensões para veteranos foram transformadas em pensões por idade, em virtude de regras administrativas que assimilaram a idade a uma incapacidade permanente para o trabalho. Em 1906, o Congresso aprovou legislação estabelecendo que a simples declaração da idade de 62 anos deveria ser considerada uma incapacidade permanente.

Fundamentos mais consistentes do *welfare state* foram lançados em 1935, com a aprovação do *Social Security Act*. Esse avanço surgiu na esteira das políticas de recuperação econômica que constituem o *New Deal* (1933-1939), desenvolvido pelo democrata Franklin Delano Roosevelt. O *Social Security Act* instituiu, em primeiro lugar, o seguro social compulsório, destinado à proteção na velhice (sessenta e cinco anos), ao qual foram incorporadas posteriormente as pensões de sobreviventes (1939) e de inválidos (1956). Em segundo lugar, o *Act* instituiu o seguro desemprego, a ser financiado pelos governos federal e estaduais e administrado pelos estados. Por fim, o *Act* criou o repasse de fundos para os estados, destinados à assistência a idosos, cegos e crianças. Essa assistência federal aos pobres foi reforçada por dois outros programas: (i) o *Aid to Dependent Children (ADC)*, cujo objetivo foi fornecer assistência financeira a crianças de famílias uniparentais femininas com renda baixa e recursos insuficientes; (ii) o *Supplemental Nutrition Assistance Program*, conhecido como *Food Stamps Program*, destinado a melhorar a alimentação das pessoas de baixa renda (Ikenberry e Skocpol 1987; Hoynes 1996).

O *Food Stamps* foi suspenso em 1943, mas o *ADC* passou por ampliações substantivas nas décadas seguintes. A primeira, feita no governo do republicano Eisenhower (1953-1961), refere-se à ampliação de sua elegibilidade para todas as famílias com renda baixa que tivessem crianças. Não se restringido mais apenas a famílias uniparentais femininas, o programa passou a ser denominado *Aid to Families with Dependent Children (AFDC)* e foi criada uma nova modalidade, o *Aid to Families with Dependent Children Unemployed Fathers (AFDC-UF)*, destinada a famílias com o pai desempregado (Ikenberry e Skocpol 1987; Hoynes 1996).

A partir desse sistema, o democrata Johnson (1963-1969) estruturou sua “Guerra contra a Pobreza”. Entre as medidas importantes, incluem-se dois aumentos nos benefícios baseados no seguro social, o reinício do *Food Stamps Program*, a criação dos seguros de saúde *Medicaid* e o *Medicare*, e, por fim, mais alterações no *AFDC*. Estas foram promovidas pelo *Code of Federal Regulations*, que induziu maior uniformidade na implementação do benefício (Ikenberry e Skocpol 1987; Hoynes 1996).

Os governos republicanos da década de 1970 inovaram nas áreas social e tributária, favorecendo também a população de baixa renda. O Governo Nixon (1969-74) criou

o Suplemento de Renda para segurados e dependentes de segurados com deficiência e os dois suplementos de renda não contributivos que compõem o programa *Supplemental Security Income*, destinado a idosos e pessoas com deficiência. O Governo Ford (1974-77) inovou com o programa *Earned Income Credit*, que estabelece um crédito de renda ao equiparar uma porcentagem dos salários de trabalhadores com crianças a um ganho máximo de um dólar (Skocpol e Amenta 1986; Ikenberry e Skocpol 1987).

A criação dos suplementos de renda para segurados de baixa renda e o aumento dos benefícios foram as últimas ampliações no seguro social. Com a crise da década de 1980, o corte nos gastos passou a ocupar a agenda, e as alterações nas políticas sociais restringiram-se aos programas socioassistenciais. As primeiras reformas foram empreendidas pelos governos republicanos (Reagan, especialmente), que encontraram, até 1994, resistência do Legislativo. A partir de então, como salienta Pierson (1996), os republicanos tornaram-se maioria no Congresso, depois de mais de 40 anos de ostracismo, o que facilitou as iniciativas de George Bush (2001-2009), no sentido da restrição, e prejudicou iniciativas de ampliação empreendidas pelos governos democratas (Clinton, no período de 1993-2001; Obama, após 2009).

No período Reagan (1981-1989), as restrições ocorreram apenas no início, quando o Congresso aprovou a redução do financiamento federal do Seguro Desemprego e do *AFDC*. Mas essas restrições foram relativamente compensadas pela legislação conhecida por *Omnibus Budget and Reconciliation Act*, de 1981, que criou uma nova modalidade do *AFDC*, destinada a famílias em que um dos cônjuges estivesse desempregado. Com isso, a modalidade *AFDC-UF* passou a ser denominada *Aid to Families with Dependent Children Unemployed Parent (AFDC-UP)*. Em 1988, os recursos federais para o *AFDC* foram ampliados, em virtude da exigência, feita pelo *Family Support Act*, de que todos os estados aderissem ao *AFDC-UP* e oferecessem a seus beneficiários o *Medicaid*. Essa lei também criou o *Job Opportunities and Basic Skills Training Program (JOBS)*, cujo objetivo foi aumentar as habilidades e oportunidades de trabalho da parcela trabalhadora do *AFDC* (Hoynes 1996).

As eleições de 1994, como já mencionado, colocaram fim a quarenta anos de dominação dos democratas no Congresso, dando origem ao mais vigoroso desafio ao *welfare state*. A primeira iniciativa foi a aprovação, em 1996, no governo do democrata Clinton, do *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA)*, conhecido como “Revisão do *Welfare*”. Essa legislação substituiu o *AFDC* e o *JOBS* pelo *Temporary Assistance for Needy Families (TANF)* e restringiu a concessão do *Food Stamps* a adultos que estivessem trabalhando pelo menos vinte horas semanais ou participando de programa de trabalho e, no caso de imigrantes, àqueles que estivessem no país há pelo menos cinco anos. Em 2004, no governo do republicano Bush, foi aprovado o aumento da idade de aposentadoria de sessenta e cinco para sessenta e sete, a ser implementada até 2027. No governo do democrata Obama, o sistema de garantia de renda

permanece com esse mesmo formato, mas foram introduzidas mudanças importantes no sistema de saúde, que ampliaram a cobertura do *Medicaid* e *Medicare* (ISSA).

A construção do sistema de garantia de renda norte-americano foi, portanto, objeto de um esforço político bem menos intenso que o verificado na Suécia e, como ocorreu no Brasil, fez-se mais tardiamente. Com essas características, as reformas promovidas nas últimas décadas tiveram um efeito bem mais restritivo que as que ocorreram no sistema sueco e, como será visto na sequência, no sistema alemão.

## ALEMANHA: CONSERVADORES E SOCIAL-DEMOCRATAS NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA

As bases do sistema de garantia de renda alemão foram lançadas ainda na Alemanha Imperial, sob a liderança de Bismarck (1871-1890). Até o final da década de 1980, o sistema passou por ampliações sucessivas, promovidas tanto por governos autoritários quanto pelos democráticos. Na Alemanha ocidental, os esforços foram empreendidos pelo Regime Nazista, pelos conservadores cristãos, organizados na *Christlich-Demokratische Union (CDU)* e na *Christlich-Soziale Union (CSU)*, e pelos social-democratas, reunidos no *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)*; na Alemanha oriental, a ampliação ocorreu de forma ditatorial, conformando um *welfare state* socialista generoso. Nas décadas de 1990 e 2000, o sistema sofreu reformas por iniciativas de coalizões de centro-direita, lideradas pela *CDU-CSU*, ou do *SPD*, isoladamente ou liderando “grandes coalizões”.<sup>6</sup>

Quatro leis estão na base do *welfare state* alemão: a Lei dos Pobres, de 1870; a Lei do Seguro de Saúde, de 1883; a Lei de Seguro contra Acidente de Trabalho, de 1884; e a Lei de Seguro contra a Velhice e Invalidez, de 1889. Com elas, Bismarck buscou conter a ameaça socialista, representada pelo *SPD*, e sedimentar o apoio social. Nesse processo, ele se confrontou com os liberais, que preferiam um seguro estritamente atuarial, e os conservadores cristãos, que defendiam o modelo guilda. A insistência de Bismarck no financiamento direto do Estado teve como resultado a proteção de praticamente todos os trabalhadores contra os principais riscos, assim como a de idosos, inválidos, viúvas e órfãos (Esping-Andersen 1990; Marshall 1965; Berman 1997).

Entre a queda de Bismarck e o final da I Guerra, o *welfare state* alemão continuou a se expandir. Em 1911, foi aprovado o Código do Seguro Nacional, que unificou os programas de seguro em um sistema nacional, estendeu os benefícios para os trabalhadores qualificados e instituiu a pensão de sobreviventes; em 1916, esta foi ampliada e a idade de aposentadoria reduzida para sessenta e cinco anos (Solsten 1995).

<sup>6</sup> Coalizões formadas por partidos de todo o espectro ideológico, especialmente CDU-CSU e SPD.

A República de Weimar (1918-1933) inaugurou a democracia parlamentarista multipartidária, marcando o período com significativos avanços na área social. Foram instituídos benefícios para as vítimas da guerra; aprovada a Lei de Bem-Estar para Jovens; criados benefícios para desempregados, o seguro nacional contra desemprego e o seguro para mineiros; e, por fim, incorporadas as moléstias profissionais no programa contra acidentes de trabalho (Steinmetz 1990; Solsten 1995).

A ditadura nazista (1933-1945) desmantelou as estruturas locais dos programas de seguro social, mas promoveu diversas melhorias: em 1938, os artesões foram incluídos na seguridade; em 1941, a cobertura de saúde pública foi estendida; em 1942, todos os assalariados foram incluídos no seguro contra acidentes, os cuidados com saúde tornaram-se ilimitados e a licença maternidade foi ampliada (Solsten 1995).

Ao final da II Guerra, a Alemanha foi dividida entre as forças de ocupação. Na parte oriental, nos Governos Ulbricht, Erich e Honecker, houve forte centralização e financiamento significativo das políticas sociais. O *welfare state* abrangia garantia plena do emprego, fortes políticas para a família e maior igualdade de gênero. Em 1956, foram criados dois sistemas de seguro social que forneciam benefícios universais e proteção para todos os riscos e amplo apoio para o trabalho feminino, com licença maternidade de um ano. Havia também programas especiais de seguridade, destinados à proteção da *intelligentisia* do regime (Solsten 1995; Rosenfeld, Trappe e Gornick 2004).

Na parte ocidental, sob o parlamentarismo multipartidário de 1949 a 1969, a CDU-CSU sustentou os esforços dos governos de Adenauer (1949-1963) e de Erhard (1963-1965) para anular a centralização instituída por Hitler e aumentar a segmentação do sistema. Iniciativa importante nessa direção foi a reforma das pensões de 1957 que restaurou as diferenças de *status*, buscando proporcionar benefícios correspondentes às expectativas da nova classe média (Solsten 1995; Esping-Andersen 1990).

O SPD cresceu significativamente nas eleições de 1966 e 1969, em virtude de seu deslocamento para o centro, estimulado pela morte de Schumacher, em 1952, e pelas recorrentes derrotas eleitorais. Sob a liderança de Brandt, o partido abandonou a meta revolucionária e fez a clássica transição do socialismo para a social-democracia (Przeworski 1989). O resultado veio nas eleições de 1969, nas quais ele conquistou amplo apoio, mantendo-se no poder até 1982.

Sob a liderança de Brandt (1969-1974), o SPD praticamente duplicou o gasto social. Os benefícios para a família foram ampliados, com a criação de um subsídio universal para crianças, e relativamente adaptados às mudanças que ocorriam na estrutura familiar. O Governo Schmidt (1975-1982) enfrentou crescente insatisfação do próprio SPD e dos sindicatos e, com a ameaça de corte de gastos, foi submetido ao voto de desconfiança e substituído por Helmut Kohl (Adema; Gray; Kahl 2003). Em 1998, Kohl foi substituído por Gerhard Schröder, com o apoio de uma grande coalizão, formada pela CDU-CSU, SPD, FDP e o recém-criado *Die Grünen* (Os Verdes). Nas eleições de 2005,

nem o *SPD* nem a *CDU-CSU* conseguiram maioria nas urnas; e o *SPD* formou um governo minoritário com *Die Grünen*. Em 2007, a *CDU-CSU* e o *SPD* formaram outra grande coalizão, apoiando o governo de Merkel. Com as eleições de 2009, o *SPD* é novamente excluído do poder, que permanece nas mãos da *CDU-CSU*, com o apoio do *FDP*, ainda sob a liderança de Merkel (Solsten 1995; Rüb e Lamping 2010).

Nessas quase três décadas de crise econômica e alternância do poder, o *welfare state* alemão perdeu o caráter progressivo que o caracterizou até o final da década de 1980, sofrendo diversas reformas que pouco, se alguma coisa, diminuíram sua generosidade e abrangência. Nas pensões, duas reformas merecem destaque. A primeira, de 1989, foi a aprovação de uma nova sistemática para o cálculo do valor das pensões, que consiste da utilização de quatro fatores: os três primeiros — “pontos ganhos”, “tipo de pensão” e “acúmulo” — fixam o valor, ao serem multiplicados por um “valor básico”; o último, denominado “atualização”, é utilizado para o reajuste.<sup>7</sup> A segunda reforma, de 2007, foi o acréscimo de dois anos na idade de aposentadoria, a ser implementada entre 2012 e 2029<sup>8</sup> (Rüb e Lamping 2010; Weishaupt 2010).

Além dessas reformas, buscou-se rearticular o sistema público de benefícios de seguro e assistência social, desenvolvendo uma estrutura mais coerente de ativação do emprego, e estabelecer nova articulação entre os sistemas público e privado de pensões. As propostas foram feitas pela Comissão Hartz e deram origem às diversas leis (Leis Hartz I, II, III e IV) implementadas entre 2002 e 2005 (Eichhorst, Grienberger-Zingerle e Konle-Seidl 2010; Lamping e Rüb 2010).

A rearticulação entre os benefícios de assistência e de seguro foi feita por meio de: (i) diminuição da duração do seguro desemprego; (ii) fusão dos benefícios Assistência ao Desempregado e Assistência Social, formando o que pode ser traduzido por Renda Básica; (iii) criação de uma pensão, em dois níveis, para o caso de capacidade de trabalho reduzida. A articulação entre os sistemas de pensões público e privado foi feita por meio de: (i) isenção de impostos para empresas que fornecem seguro corporativo; (ii) subsídios para a contratação de seguro suplementar. O objetivo foi tornar as pensões privadas um complemento das públicas, aproximando a renda de pensões aos ganhos do trabalho (Eichhorst, Grienberger-Zingerle e Konle-Seidl 2010; Lamping e Rüb 2010).

Assim, a partir do legado do seguro social bismarckiano, o sistema de garantia de

7 O fator “pontos ganhos” reflete a posição de renda do trabalhador no mercado: se ele ganha, em um ano, os ganhos médios de todos os trabalhadores segurados, o fator é de 1,0 ponto para cada ano de contribuição; se ele ganha exatamente a metade, o fator é de 0,5 ponto. O fator *rentenartfaktor* (tipo de pensão) corresponde a 1,0 ponto, nas pensões por idade e por invalidez total; 0,5 ponto, nas pensões por invalidez parcial; e 0,55, nas pensões de sobrevivente. O fator *zugangsfaktor* (acúmulo) é 1,0 se a pessoa se aposenta por idade; ele é reduzido em 0,003 para cada mês de antecipação e acrescido em 0,005 para cada mês de adiamento (RÜB e LAMPING, 2010).

8 Outras alterações na sistemática de fixação e reajuste no valor das pensões foram feitas em 1990 e 2005, mas até hoje não foram implementadas.

renda alemão desenvolveu-se por ampliações sucessivas até a última década do século XX, incorporando amplas parcelas da população a esquemas de proteção cada vez mais generosos. As reformas das últimas décadas surgem mais como adaptações às pressões sociodemográficas e econômicas recentes.

## BRASIL: A CENTRALIDADE DOS GOVERNOS AUTORITÁRIOS NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA

No Brasil, como nos Estados Unidos, as bases do sistema de garantia de renda foram lançadas mais tarde que na Alemanha e na Suécia, mais especificamente, na década de 1930, e, diferentemente do que ocorreu nesses países, foi protagonizada especialmente por regimes autoritários.

Até o final do Império, as iniciativas relacionadas a políticas sociais restringiram-se a inovações pontuais nas áreas da educação e previdência (Fagnani 2007). Na República Velha, surgem algumas inovações, especificamente os esforços de adaptação do ensino às exigências do mundo industrial; as iniciativas na área da saúde pública; e, na área trabalhista e previdenciária, duas iniciativas pioneiras: em 1919, foi estabelecida a obrigação de indenizações, por parte do empregador, para o caso de acidentes de trabalho que resultassem em morte ou incapacidade; em 1923, foram criadas, pela Lei Eloy Chaves, as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) dos ferroviários, destinadas a custear, com base em recursos de empregados e empregadores, pensões e indenizações, em caso de acidente, e serviços de saúde. O modelo CAPs foi rapidamente estendido a outras empresas: em 1930, já havia quarenta e sete CAPs, inclusive, para os trabalhadores da União (Carvalho 2006; Santos 1979).

A proteção aos trabalhadores adquiriu maior densidade institucional e organizacional na Era Vargas (1930-1945). Além de constitucionalizar os direitos trabalhistas, instituídos no início da década, a Constituição de 1934 avançou na área previdenciária, com a criação da contribuição estatal para o financiamento dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que substituíram as CAPs. Diferentemente destas, os IAPs eram destinados a categorias profissionais e, com o financiamento estatal, se multiplicaram. Ao final dos anos trinta, diz Carvalho (2006), já havia cobertura previdenciária (pensões e serviços de saúde e assistência) para as maiores categorias de trabalhadores urbanos, mas os benefícios variavam muito de instituto para instituto.

A não uniformidade da proteção previdenciária suscitou um amplo debate e deu origem a novas iniciativas ainda no Governo Vargas. Logo no início da década de 1940, o governo criou uma comissão para discutir o assunto. Em 1944, o seguro por acidentes de trabalho foi ampliado e, em 1945, foi estabelecido que o valor das pensões deveria ficar entre 70% e 35 % do salário mínimo.

No que é entendido como a primeira experiência propriamente democrática

brasileira, o período 1945-1964, a construção do sistema de proteção social perde o dinamismo do período anterior. Os avanços restringiram-se à aprovação, em 1960, da Lei Orgânica da Previdência Social, que unificou os institutos previdenciários (contribuições e benefícios), e, em 1963, do Estatuto do Trabalhador Rural, que estendeu ao campo a legislação social e sindical. No entanto, não foram garantidos os recursos necessários à implementação de nenhuma dessas iniciativas (Carvalho 2006).

A unificação dos institutos previdenciários vai ocorrer no Regime Militar, em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social. Nesse processo, o instituto dos servidores públicos ficou de fora. No mesmo ano, foi criado o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), uma compensação pelo fim da estabilidade no emprego, instituída em 1935, que consiste de uma poupança para cada trabalhador, financiada pelos empregadores.

Na década de 1970, houve outras iniciativas inovadoras do Regime Militar na construção do sistema de garantia de renda: em 1971, foi criado o Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL), financiado com impostos sobre produtos rurais e sobre a folha de salários de empresas urbanas, com o objetivo de garantir pensões e serviços de saúde e assistência ao trabalhador rural. Embora as pensões fossem mais reduzidas, em relação às do trabalhador urbano, elas eram não contributivas para o trabalhador e, de acordo com Carvalho (2006), equivalentes, senão maiores, aos ganhos médios no campo. Em 1972 e 1973, os trabalhadores domésticos e os autônomos, respectivamente, foram incorporados, em bases contributivas, ao sistema previdenciário. Por fim, em 1974, assegurou-se aos maiores de setenta e aos inválidos, excluídos da previdência, o benefício de uma renda mensal de 65% salário mínimo, denominada Renda Mínima Vitalícia (RMV), com condições de acesso facilitadas, em termos de contribuições.

A partir Governo Geisel (1974-1980), iniciou-se a “abertura lenta e gradual” do sistema político. Entre as iniciativas mais importantes na área social, destacam-se as que se fizeram no âmbito da saúde e habitação. Mas, apesar dos avanços, a configuração do sistema de proteção social brasileiro ao final do Regime Militar apresentava distorções significativas (Carvalho 2006).

Com as eleições indiretas de 1985, deu-se o primeiro passo no sentido da redemocratização, completada com a promulgação da Constituição, em 1988, e a eleição presidencial em 1989. Na área econômica, inaugurou-se, com o Plano Cruzado, a série de planos destinados a combater a hiperinflação, enfrentar o desemprego e diminuir os déficits orçamentários.

A Constituição de 1988 trouxe inovações significativas no que se refere às pensões. Em primeiro lugar, ela alterou as regras de fixação e reajuste do valor dos benefícios, estabelecendo seu valor mínimo em um salário mínimo; em segundo, ela instituiu três tipos de aposentadoria: (a) por tempo de trabalho, assegurada após trinta e cinco e trinta anos de trabalho, respectivamente, ao homem e à mulher, ou em tempos inferiores, caso



as condições prejudiquem a saúde ou a integridade física; (b) por idade (sessenta e cinco anos para o homem; sessenta anos para a mulher), contando-se cinco anos a menos para o trabalhador e trabalhadora rurais; (c) proporcional, que se tornou possível após trinta e vinte e cinco anos de trabalho, respectivamente, para o homem e a mulher (Fagnani 2007). Além disso, a Constituição inovou ao criar o direito de pessoas idosas e com deficiência, com recursos insuficientes, a um salário mínimo mensal e incorporou o seguro desemprego, criado em 1986.

No pós-constitucional, no momento mesmo em que se deveriam regulamentar os novos direitos, ascenderam ao poder lideranças orientadas pelo ideário neoliberal. No Governo Fernando Collor de Melo, não apenas a regulamentação das políticas sociais foi postergada, mas teve início um vigoroso ataque ao estabelecido pela Constituição de 1988. Apesar dos obstáculos, foram regulamentados os avanços por ela instituídos: o seguro-desemprego e o abono salarial, o aumento nos valores dos benefícios e a renda para idosos e deficientes, que foi denominada Benefício de Prestação Continuada (BPC), cuja vigência deveria extinguir a RMV.

Como na Alemanha e na Suécia, no Brasil, as alterações no sistema de garantia de renda, nas décadas de 1990 e 2000, foram levadas a termo por coalizões ocupando posições praticamente opostas no espectro partidário. Tanto os governos de centro-direita, sob a liderança do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), quanto os de centro-esquerda, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), destacaram-se pelos esforços de reforma na previdência social e de criação de políticas de transferência de renda não contributivas.

A discussão em torno da Reforma da Previdência iniciou-se tão logo foi promulgada a Constituição de 1988. As alterações promovidas no Governo Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, iniciaram-se com a Emenda Constitucional n.º 20, de 1998. No que passou a ser denominado Regime Geral de Previdência Social (RGPS), essa emenda estabeleceu um tempo mínimo de contribuição para a pensão por idade; substituiu a pensão por “tempo de serviço” pela pensão por “tempo de contribuição”; definiu um teto para o valor das pensões, correspondente ao maior valor do salário-de-contribuição. No regime dos servidores públicos, as mudanças referem-se à exigência de dez anos no serviço público e cinco no cargo para acesso às pensões; ao estabelecimento de limite máximo no valor das pensões ao valor da remuneração utilizada para cálculo das contribuições; e, por fim, à equiparação do valor máximo dos benefícios ao teto estabelecido no RGPS, condicionada à criação pelo ente federativo de planos de previdência complementar para seus servidores.

Entendendo as reformas como limitadas, o Congresso e o Executivo procuraram aprofundá-la no ano seguinte, com as Leis n.ºs 9.876 e 9.717. Entre as mudanças instituídas pela primeira, está a criação do Fator Previdenciário — um índice composto pelos fatores idade do demandante, expectativa de sobrevida, tempo de contribuição e alíquota



de contribuição — que deve ser multiplicado pelo valor das pensões; entre as mudanças estabelecidas pela segunda, destacam-se a criação dos Regimes Próprios de Previdência do Servidor Público (RPPS); a restrição do acesso aos benefícios aos servidores concursados; a proibição de que haja, nos RPPS, benefícios diferentes dos existentes no RGPS; e, por fim, a limitação da contribuição dos entes federativos para o financiamento do sistema a dois terços dos custos dos RPPS.

As alterações no sistema previdenciário, promovidas pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, incidiram mais sobre o RPPS. Até então, o valor das pensões dos servidores públicos era idêntico ao seu último vencimento e a aposentadoria podia ser requerida aos trinta e cinco e trinta anos de serviço, para homem e mulher, respectivamente. Com a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, foi estabelecido que, para os que se ingressassem doravante no serviço público, os proventos de aposentadoria seriam calculados com base nas remunerações consideradas no cálculo das contribuições; e que incidiria contribuição sobre a parcela dos proventos que superasse o dobro do teto estabelecido para os benefícios do RGPS, nos mesmos percentuais estabelecidos para os servidores ativos.

Cabe destacar que a equiparação do teto dos benefícios dos servidores públicos ao estabelecido para os beneficiários do RGPS, prevista pela Emenda Constitucional de 1998, foi possibilitada pela criação da Previdência Complementar para os servidores da União em abril de 2012 (Lei nº 12.618). Com isto, aqueles que se ingressarem no RPPS da União, após essa data, terão direito a proventos menores que os daqueles que se ingressaram anteriormente.

No que se refere aos benefícios da assistência social, também há certa continuidade entre os governos governos liderados pelo PSDB e pelo PT, com os do segundo ampliando e consolidando as inovações realizadas pelos primeiros. No período de 1995-2002, foi criada uma série de programas de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza, por exemplo, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Bolsa Escola. Apesar dos pequenos valores, esses benefícios foram importantes para o combate da pobreza extrema. O Governo Lula fundiu esses programas, com exceção do PETI, no Programa Bolsa Família.

Os benefícios não contributivos do sistema brasileiro ampliaram a garantia de renda aos segmentos não cobertos pelo seguro social, imprimindo ao sistema um caráter mais redistributivo. A questão que se coloca, a ser discutida a partir dos dados da próxima seção, é se, em termos comparativos, essas inovações e as alterações realizadas nos benefícios contributivos mitigam sua natureza corporativa e dualista, construída ao longo do período 1930-1980.

A comparação dos sistemas de garantia de renda permite avaliar o grau de aproximação do sistema brasileiro com os três modelos paradigmáticos: o liberal, o corporativo e o social-democrata. As variáveis consideradas são a natureza dos benefícios (elegibilidade e valores), a articulação entre benefícios baseados no seguro e na assistência social, o conjunto de riscos cobertos pelo sistema e, por fim, sua estrutura de financiamento. Para organizar a comparação, os benefícios são distribuídos em quatro grupos: Pensões, Benefícios por Doença e Acidentes de Trabalho, Benefícios por Desemprego e Benefícios para a Família.

No Quadro 1, são apresentados os benefícios que compõem os sistemas de garantia de renda dos quatro países, em dezembro de 2012, excluídos os destinados a servidores públicos. Na Alemanha e, especialmente, no Brasil, os benefícios para esse segmento possuem regras diferentes das vigentes para o trabalhador do setor privado, e sua inclusão nesta análise exigiria um espaço maior que o disponibilizado.

Dos quatro sistemas de garantia de renda apresentados no Quadro 1, o dos Estados Unidos é o que possui menor número de benefícios (dez), sendo seguido pelo Brasil (dezessete). Suécia e Alemanha possuem o mesmo número de benefícios (vinte), os quais se concentram, no primeiro país, no grupo Benefícios para a Família, e, no segundo, no grupo Benefícios por Desemprego e Trabalho Precário.

**Quadro 1: Benefícios do sistema de garantia de renda por país e modalidade (2012)**

| SÚECIA                                        | ESTADOS UNIDOS             | ALEMANHA                          | BRASIL                      |
|-----------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| PENSÕES                                       |                            |                                   |                             |
| Idade: Garantida, Relacionada a Ganhos        | Idade                      | Idade                             | Idade                       |
| Invalidez: idem                               | Invalidez                  | Invalidez                         | Invalidez                   |
| Sobrevivente: idem                            | Sobrevivente               | Sobrevivente                      | Sobrevivente                |
| Prêmio                                        |                            | Antecipada                        | Tempo Contribuição Especial |
|                                               |                            |                                   |                             |
| BENEFÍCIOS POR DOENÇA OU ACIDENTE DE TRABALHO |                            |                                   |                             |
| Benefício Doença                              | Subsídio para Sobrevivente | Benefício Doença                  | Auxílio-Doença              |
| Subsídio por Incapacidade Permanente Total    | Subsídio por Morte         | Benefício Incapacidade Temporária | Auxílio-Acidente            |
| Subsídio por Incapacidade Permanente Parcial  | Suplemento Deficiência     | Benefícios Sobreviventes          | Suplemento Assistência      |
| Pensão Sobrevivente Pensionista Invalidez     |                            | Pensão Incapacidade Permanente    |                             |
| Subsídio Funeral                              |                            | Subsídio por Morte                |                             |
|                                               |                            | Subsídio Cuidado Constante        |                             |
|                                               |                            | Suplemento Incapacidade           |                             |
| BENEFÍCIOS POR DESEMPREGO E TRABALHO PRECÁRIO |                            |                                   |                             |

|                                   |                            |                              |                       |
|-----------------------------------|----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Seguro Desemprego (Básico)        | Seguro Desemprego          | Seguro Desemprego            | Seguro Desemprego     |
| Seguro Desemprego (Voluntário)    |                            | Benefício por Reestruturação | Abono Salarial        |
|                                   |                            | Subsídio por Transferência   | FGTS                  |
|                                   |                            | Subsídio por Mau Tempo       |                       |
| BENEFÍCIOS PARA A FAMÍLIA         |                            |                              |                       |
| Subsídio por Crianças             | TANF                       | Benefício para Criança       | Bolsa Família         |
| Apoio por Manutenção              | Suplemento por Deficiência | Subsídio para Criança        | Auxílio Reclusão      |
| Subsídio Moradia                  | Suplemento por Idade       | Benefício Parental           | Benefício Maternidade |
| Subsídio para Cuidado de Crianças |                            | Renda Básica                 | BPC                   |
| Subsídio para Adoção              |                            | Suplemento para Dependentes  | PETI                  |
| Benefício Parental                |                            |                              | Salário-Família       |
| Benefício Gravidez                |                            |                              |                       |
| Benefício Temporário              |                            |                              |                       |
| Benefício de Introdução           |                            |                              |                       |

Fontes: ISSA, *Försäkringskassan*, SSA, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Previdência Social (MPAS). Elaboração própria.

## SUÉCIA: UNIVERSALISMO E SOLIDARIEDADE NA GARANTIA DE RENDA

O sistema de pensões sueco está constituído por pensões por Idade, Invalidez, de Sobrevivente e Prêmio. As pensões por Idade são acessíveis às pessoas com sessenta e cinco anos, mas antecipáveis a partir dos sessenta e um, nas modalidades Garantida, Relacionada a Ganhos e Prêmio. Esta é destinada a trabalhadores com ganhos anuais superiores a 18.612,00 kr.<sup>9</sup> Seu valor é baseado nas contribuições mais os retornos do prêmio.

As pensões Garantida e Relacionada aos Ganhos repõem em torno de 65% dos ganhos prévios, exceto para as pessoas com rendimentos mais baixos, que recebem complementos, e as que possuem altos rendimentos, que ficam com reposição inferior. A primeira é destinada a todos os que residem na Suécia há, pelo menos, três anos e possuem renda baixa, mas há variação entre os dois sistemas: no antigo, destinado às pessoas que nasceram antes de 1938, o valor completo é 95.982,00 kr por ano, se o pensionista é solteiro, e 85.519,00 kr, se casado; no novo, destinado aos que nasceram depois de 1938, o valor completo é 93.720,00 kr por ano, se solteiro, e 83.600,00 kr, se casado. Se o beneficiário não possui quarenta anos de residência, um percentual correspondente a 1/40 para cada ano faltante é descontado do valor completo.

A pensão Relacionada a Ganhos, do sistema antigo, é destinada a trabalhadores

<sup>9</sup> Os valores dos benefícios dos quatro sistemas, vigentes em dezembro de 2012, serão apresentados nas moedas locais. Para o caso de ser do interesse do leitor comparar os valores, são apresentadas as taxas de conversão para o Real. Em 01/12/2012, 1,00 krona correspondia a R\$ 0,32 (Banco Central do Brasil).

com pelo menos três anos de contribuição, nascidos até 1937 e com ganhos maiores que 44.900,00 kr por ano. O valor completo requer trinta anos de contribuição e corresponde a 60% dos ganhos. Se a pensão é antecipada, há uma redução de 0,5% para cada mês; se adiada, há acréscimo de 0,7% para cada mês até a idade de setenta anos. No sistema novo, essa pensão é destinada aos nascidos a partir de 1954, com ganhos maiores que 18.612,00 kr por ano. O valor baseia-se em um índice anual que computa a tendência dos salários, a expectativa de vida média e o aumento esperado do salário médio.

A Pensão por Invalidez é destinada a pessoas com perda permanente, completa ou parcial, da capacidade de trabalho, que não mais se habilitam para o Benefício por Doença e não possuem Pensão Relacionada a Ganhos. Para as pessoas com idade entre dezanove e vinte e nove anos, essa pensão é denominada *Aktivitetstersättning*; para aquelas com idade entre trinta e sessenta e quatro anos, *Sjukersättning*. Suas modalidades são Garantida e Relacionada a Ganhos. Na primeira, são exigidos pelo menos três anos de contribuição. Seu valor completo, acessível ao segurado com quarenta anos de contribuição, é de 105.600,00 kr por ano. Há redução de 2,5% para cada ano de não residência. A modalidade Relacionada a Ganhos é destinada a segurados com pelo menos um ano de contribuição. Seu valor completo é de 64% da renda anual.

A Pensão de Sobrevivente é oferecida nas modalidades Garantida e Relacionada a Ganhos. A primeira é destinada a companheiro(a) de segurado que residiu na Suécia por pelo menos três anos. A união deve ter tido duração mínima de cinco anos. O valor completo é de 93.720,00 kr por ano. Na modalidade Relacionada a Ganhos, há dois tipos: para companheiro(a) e para órfão. Na primeira, a exigência é que o segurado tenha contribuído por pelo menos um ano. O valor completo é de 55% dos direitos de pensão, pagos por até doze meses; se há dependentes, por mais doze meses. A Pensão para órfão é destinada a menor de dezoito anos (vinte anos, se estudante). O valor é de 30% dos direitos de pensão, se o menor tem até doze anos; 35 %, se maior. Por fim, no caso de órfãos que não recebem pensão, há um benefício no valor de 17.600,00 kr por ano.

Os Benefícios por Doença ou Acidente de Trabalho são: Benefício por Doença (*Sjukpenning*), Benefícios por Incapacidade Permanente (*Handikappersättnin* e *Assistansersättning*), Pensão para Sobrevivente e Subsídio Funeral. O *Sjukpenning* é pago a pessoas empregadas, desempregadas, pensionistas e trabalhador autônomo. Os empregados têm pagamento garantido pelo empregador, do 2.º ao 14.º dia da doença, no valor de 80% do salário; do 15.º ao 364.º dia, o valor, pago pelo Estado, é um pouco menor. O valor pago a pensionistas e autônomos corresponde a 80% da renda prévia; aos desempregados, a 320,00 kr por dia. A duração do benefício para empregados e desempregados é de até 364 dias, podendo ser estendido para até 550 dias a um valor correspondente a 75% da renda. O benefício *Handikappersättnin* é destinado a pessoas com deficiência, com mais de dezenove anos que têm despesas com assistência para o desempenho de atividades da vida diária, por um período superior a um ano, ou outros custos derivados

da deficiência. O valor depende dos gastos. O *Assistansersättning* é destinado a cobrir gastos com assistência por mais de vinte horas semanais. A pensão de sobrevivente de pensionista por invalidez é destinada a órfão e companheiro(a). Este deve ter menos de sessenta e cinco anos e ter coabitado com o segurado por pelo menos cinco anos ou estar cuidando de criança menor de dezoito anos na ocasião da morte. O valor da pensão é de 45% da Pensão por Invalidez. A pensão para órfão é destinada a menores de dezoito anos (vinte, se estudante). Seu valor corresponde a 40% do mesmo benefício. Cada órfão adicional aumenta o benefício em 20%. Por fim, os sobreviventes têm direito a um Subsídio Funeral no valor de 30% do valor básico da pensão.

O Seguro Desemprego é disponibilizado por Programas Básico e Voluntário. O primeiro é destinado ao desempregado entre vinte anos e sessenta e cinco anos, registrado em um serviço de emprego. O valor é de 320,00 kr por dia, pagos por até 300 dias. Um adicional de 150 dias pode ser pago, se o segurado tiver filho menor de dezoito anos. O Programa Voluntário é destinado ao desempregado menor de sessenta e cinco anos que se aderiu a um fundo de seguro desemprego há, pelo menos, doze meses. O valor corresponde a 80% da renda prévia, nos primeiros 200 dias, e a 70%, nos cem dias restantes. Há também um adicional de 150 dias, se o segurado tem filho menor de dezoito anos.

Os Benefícios para a Família abrangem Subsídio para Crianças (*Barnbidrag*), Apoio para Manutenção (*Underhallsstöd*), Subsídio Moradia (*Bostadsbidrag*), Subsídio para Cuidado de Criança (*Vårdbidrag*), Benefício Parental (*Föräldrapepenning*), Benefício Temporário (*Tillfällig föräldrapenning*) e, finalmente, Benefício por Gravidez (*Havandeskapspenning*).

O *Barnbidrag* é destinado a todas as famílias residentes com uma ou mais crianças menores de dezesseis anos (vinte, se estudante). Não há limite de idade para criança atendida em escola especial. O valor é de 1.050,00 kr por mês e criança. Se há mais de uma criança, há um suplementos que vão de 150,00 kr, para a segunda, até 1.250,00 kr para a quinta.

Crianças em situações especiais estão cobertas pelo *Underhallsstöd* e *Vårdbidrag*. O primeiro é pago a residente menor de dezoito anos, filho de pais separados. O pagamento é feito ao pai que tem a custódia, quando o pai capaz de fornecer apoio financeiro não o faz; nesse caso, ele deverá reembolsar o Estado. O apoio não é fornecido se um dos pais paga pensão no valor de 1.273,00 kr; se esse pai paga menos, por não possuir recursos, o Estado paga o complemento, que não precisará ser reembolsado. O valor máximo é de 636,00 kr por mês e criança. O *Vårdbidrag* é pago a pais com criança doente ou com deficiência menor de dezenove anos, que requerem cuidados especiais por até seis meses. O valor depende do cuidado. Nessa situação, há um subsídio temporário, por até dez dias por ano, para o caso de os pais precisarem faltar ao trabalho. O valor é de 80% do Benefício por Doença.

O *Föräldrapepenning* e o *Tillfällig föräldrapenning* têm como foco os pais. O

primeiro destina-se a pais empregados para que fiquem em casa para cuidar de filhos. É pago por até 480 dias por criança, até a idade de oito anos. Há três tipos de *Föräldrapenning*: o *Sjukpenningniva*, de valor similar ao Benefício Doença, pago por até 390 dias; o *Grundniva*, destinado a pais com renda baixa ou ausente, no valor de 180,00 kr por dia, pago por até 390 dias; e o *Lägstanniva*, pago por até noventa dias, também no valor de 180,00 kr. Este pode ser acumulado com os dois primeiros tipos, o que possibilita aos pais receberem o benefício por até 480 dias. O *Tillfällig föräldrapenning* permite aos pais ausentarem-se do trabalho para cuidar de criança doente ou deficiente. O valor é de 80% da renda prévia, pagos por até sessenta dias por ano e criança, podendo ser estendido. O *Havandeskapspenning* destina-se a gestantes que encontram dificuldade em continuar trabalhando, em virtude de riscos inerentes ao tipo de atividade. A duração é variável, e o valor corresponde a 80% do valor anual do Benefício Doença Relacionado à Renda.

O *Bostadsbidrag* destina-se a famílias com crianças menores de dezoito anos, cuja renda é baixa ou ausente; casais jovens sem filhos; e pessoas sozinhas. O valor depende dos custos da moradia, do tamanho da casa e da renda e do número de crianças. Por fim, há um benefício para os migrantes. A condição é que eles se registrem em uma agência de emprego e participem de um “Plano de Introdução”. O valor corresponde ao percentual de participação nesse plano: se completa, 308,00 kr, que podem ser acrescidos de subsídio para moradia e subsídio para criança.

Assim, o sistema de garantia de renda sueco é significativamente abrangente e generoso, cobrindo todas as situações de risco (desemprego, doença, deficiência, gravidez, velhice, infância, migração), de forma articulada e com ênfase especial na proteção da família e ativação do emprego. Sua distinção em relação ao norte-americano é marcante.

## ESTADOS UNIDOS: DUALISMO E FOCALIZAÇÃO NO SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA

O principal benefício contributivo do sistema norte-americano são as pensões, que repõem, em média, 40% da renda. A Pensão por Idade é destinada a trabalhadores formais que contribuíram por pelo menos quarenta trimestres. A idade para aposentadoria varia de acordo com a data de nascimento (de 1938 a 1942, sessenta e cinco anos; de 1943 a 1960, sessenta e seis anos; depois de 1960, sessenta anos). Atualmente, a pensão pode ser antecipada aos sessenta e dois anos e adiada até os setenta anos, sendo que a antecipação implica redução de 5% para cada ano, e o adiamento, acréscimo de 8%. O valor corresponde à média dos ganhos desde 1950 (ou idade de vinte e um, se posterior), indexados pela inflação, excluindo-se até cinco anos de ganhos menores. O valor máximo

é de US\$ 2.366,00.<sup>10</sup>

A Pensão por Invalidez tem como foco o segurado que se tornou incapaz de trabalhar e contribuiu por pelo menos um trimestre a cada ano, desde os vinte e um anos, ou por vinte trimestres, nos últimos dez anos. Deve haver expectativa de que a deficiência dure pelo menos um ano ou resulte em morte. Os critérios para cálculo do valor são os mesmos da pensão anterior, mas o valor completo é maior: US\$ 2.485,00.

A Pensão de Sobrevivente destina-se: (i) ao companheiro(a) com idade de sessenta e dois anos; cinquenta anos, se for deficiente. O segurado deve ter contribuído por pelo menos um trimestre para cada ano, desde os vinte e um anos até a morte. A união deve ter durado pelo menos dez anos e o valor corresponde a 100% dos direitos de pensão do segurado; (ii) companheiro(a) de qualquer idade que cuida de dependente menor de dezesseis anos ou incapaz. O segurado deve ter feito contribuições por pelo menos seis trimestres em até quinze trimestres, incluindo o da morte, e o valor corresponde a 75% dos direitos de pensão; (iii) filho ou neto de até dezoito anos (dezenove anos, se estudante); acima de dezoito anos, se deficiente antes dos vinte e dois anos. O valor corresponde a 75% dos direitos de pensão; (iv) pais de segurado que contribuiu por pelo menos seis trimestres, em treze trimestres; os pais devem ter mais de sessenta e dois anos e terem sido dependentes do segurado. O valor corresponde a 82,5% dos direitos de pensão, para cada um dos pais, e a 150%, para os dois.

A pensão para companheiro(a) pode ser acompanhada de um Subsídio, se ele(a) tiver idade entre sessenta e dois e sessenta e seis anos ou estiver cuidando de dependente menor de dezesseis anos ou de deficiente. O valor corresponde a 50% dos direitos de pensão.

Por fim, segurados e sobreviventes têm direito a dois complementos de renda. O primeiro é o Subsídio por Morte, no valor de US\$ 255,00; o segundo, o Suplemento de Renda por Deficiência, pago a segurados que se tornaram deficientes ou a seus dependentes deficientes. Esse suplemento será tratado abaixo, junto com os benefícios não contributivos, pois, como estes, sua concessão depende de testes de meios.

O Seguro Desemprego é apenas cofinanciado pelo Governo Federal, que estabelece as regras gerais. Essa regulamentação, no entanto, deixa significativa margem de discricionariedade para os estados estabelecerem os critérios de elegibilidade, inclusive se será contributivo ou não contributivo, a duração e o valor. Em todos os estados, os beneficiários devem estar registrados em um serviço de emprego.

Os benefícios não contributivos para a família são os suplementos de renda por idade e por deficiência e a *TANF*, destinada a famílias de baixa renda com crianças. Os suplementos de renda por idade e por deficiência são de três tipos: (i) contributivo para segurados que se tornaram deficientes, dependentes deficientes de segurados, desde que

<sup>10</sup> Em 01/12/2012, US\$1,00 correspondia a R\$2,11 (Banco Central Brasil).

tenham até dezoito anos ou, se mais velhos, que a deficiência tenha se iniciado antes dos vinte e dois anos, e, por fim, para esposo(a) deficiente de segurado, desde que tenha idade entre cinquenta e sessenta anos; (ii) não contributivo para pessoas com deficiência de qualquer idade; (iii) não contributivo para maiores de sessenta e cinco anos. O valor mensal máximo desses benefícios é US\$ 674,00, se uma pessoa, e US\$ 1.011,00, se casal. O acesso depende de testes de meios, que variam de acordo com o tipo e a idade. No caso de adultos, há deficiência quando há incapacidade de se engajar em qualquer atividade rentável, em virtude de incapacidade física ou mental que pode resultar em morte ou que tem duração esperada de pelo menos um ano; no caso de menores de dezoito anos, há deficiência quando há limitações severas que podem durar pelo menos um ano ou resultar em morte. No caso de segurados, deve haver, pelo menos, dezoito contribuições e falta de recursos suficientes para a manutenção.

A *TANF* é uma ajuda financeira temporária; sua duração é de, no máximo, sessenta meses, mas há variação entre os estados. Os objetivos, explicitados na legislação federal<sup>11</sup>, são fornecer assistência a famílias necessitadas; preparar pais para o trabalho e casamento; encorajar a formação e manutenção de famílias biparentais. O valor e os critérios de elegibilidade da *TANF* variam entre os estados. Entre 2002 e 2006, as famílias receberam, em média, US\$372,00 (Hoynes 1996; Grogger 2002).

Estes são, pois, os benefícios que constituem o sistema de garantia de renda norte-americano. Sua configuração mais restrita se revela não apenas em comparação com o sueco, mas também com o alemão.

## ALEMANHA: GENEROSIDADE E ESTRATIFICAÇÃO NA GARANTIA DE RENDA

As pensões do sistema alemão repõem, em média, de acordo com Rüb e Lamping (2010), 67% do salário. A pensão por Idade é destinada aos trabalhadores com sessenta e cinco anos (aumento gradativo, entre 2012 e 2029, para sessenta e sete anos), com pelo menos cinco anos de contribuição. Seu valor resulta da multiplicação do valor básico (27,47 €, atualmente) pelos fatores “pontos ganhos” e “tipo de pensão” e “acúmulo”. Há compensações para trabalhadores de renda baixa, de forma que estes, assim como nenhum cidadão tenha renda inferior, como determina a Constituição alemã, a um mínimo de 400,00 €.<sup>12</sup>

A pensão Antecipada pode ser requerida por (i) segurados com sessenta e três anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição que perderam 50% da capacidade de

11 Disponível em: <[http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/law-reg/law\\_index.html](http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/law-reg/law_index.html)> Acesso em: agosto de 2011.

12 Em 01/12/2012, 1,00€ correspondia a R\$2,74 (Banco Central do Brasil).



trabalho; (ii) segurados do sexo masculino com sessenta e cinco anos, se nascidos antes de 1952, com pelo menos quinze anos de contribuição, desempregados por pelo menos cinquenta e duas semanas, depois de cinquenta e oito anos e seis meses, ou empregados em tempo parcial por pelo menos vinte e quatro meses, antes de sessenta e cinco anos; (iii) segurados do sexo feminino com pelo menos dez anos de contribuição depois dos quarenta anos. O valor básico é o mesmo da pensão por idade, mas há deduções, feitas pelo fator “tipo de pensão”, para cada mês de antecipação.

A pensão por Invalidez é destinada aos trabalhadores com pelo menos cinco anos de contribuição que perderam, completa ou parcialmente, a capacidade de trabalho. O valor básico é de 26,27 €, multiplicado pelo fator “tipo de pensão” 1,0, para a perda completa da capacidade, e 0,5, para perda parcial. O tempo de incapacidade anterior aos sessenta anos também é considerado pelo fator “acúmulo”.

Por fim, a Pensão de Sobrevivente destina-se à proteção de dependentes do segurado. São benefícios temporários, embora com duração variada. Há dois tipos de pensão para companheiro(a): pequena e grande, cujos valores dependem do tempo de contribuição do segurado e de sua renda, da idade do pensionista e da existência ou não de dependentes. A pensão para órfão também depende do tempo de contribuição e da renda do segurado, sendo elegível por filho incapaz ou de até dezoito anos. Se o órfão for estudante, estiver em treinamento ou ocupar parte de seu tempo com trabalho social, a pensão poderá ser estendida até os vinte e sete anos. O valor básico é de 26,27 €, e, de acordo com Rüb e Lamping (2010), corresponde, em média, a 55% do salário do segurado.

Os Benefícios por Desemprego e Trabalho Precário sofreram diversas alterações com as Reformas Hartz. O Seguro Desemprego é acessado por segurados que trabalham menos de quinze horas por semana. A duração é de seis a vinte e quatro meses, de acordo com a duração do período de trabalho e a idade do segurado. Este deve ter contribuído por doze meses (vinte e quatro, para aqueles com mais de cinquenta e oito anos) e estar procurando emprego. Os benefícios para o caso de trabalho precário são os Benefícios por Reestruturação Econômica, por Transferência e por Mau Tempo, situações que impedem o trabalho. O valor desses benefícios é o mesmo do Seguro Desemprego: correspondente a 67% dos ganhos líquidos do segurado (60%, se não há crianças). A duração do primeiro é de até vinte e quatro meses; do segundo, de até doze meses; do terceiro, de cinco meses.

O Benefício por Doença é destinado aos segurados compulsórios e também a pessoas que cuidam de crianças e a estudantes, cuja contribuição é feita pelo Governo Federal. Os trabalhadores formais têm o benefício pago pelo empregador por até seis semanas; daí para frente, o Estado paga 70% dos ganhos brutos por até setenta e oito semanas, em um período de três anos. As pessoas que cuidam de crianças têm acesso ao benefício por até dez dias de cuidado por criança; em um ano, pagam-se até vinte e cinco dias. Em famílias uniparentais, o pagamento pode ser estendido por até vinte dias, por criança. O

Benefício Maternidade é destinado, por três meses, às mães que possuem emprego formal e às que não possuem. O valor do benefício para as primeiras é de 100% da média dos ganhos líquidos; para as últimas, o equivalente ao Benefício por Doença.

Os Benefícios por Doença ou Acidente do Trabalho não exigem período de qualificação. O pagamento do Benefício por Incapacidade Temporária, para trabalhadores formais, inicia-se tão logo cessa o direito ao salário (seis semanas após o acidente ou doença), podendo ser feito por até setenta e oito semanas. Seu valor corresponde a 80% do salário. No caso de incapacidade permanente total, o valor da pensão corresponde a 66,7% dos ganhos no ano anterior ao acidente ou doença; se a incapacidade é parcial, o valor corresponde a percentuais correlatos à incapacidade. Para as pessoas desempregadas com incapacidade permanente parcial, há o Suplemento por Incapacidade, destinado a complementar o Benefício por Incapacidade Permanente, correspondente a 10% de seu valor. Se o segurado incapacitado requer assistência constante para o desempenho de atividades da vida diária, ele tem direito a um subsídio que pode variar entre 450,00 € e 1.918,00 €.

Os Benefícios para a Família são Benefício e o Subsídio para Criança, Benefício Parental, Renda Básica para Desempregados em Necessidade e Subsídio para Dependentes. O Benefício para Crianças destina-se a todos os residentes menores de dezoito anos; vinte e um, se desempregados; vinte e cinco, se ainda não possuem renda ou se ela é inferior a 8.004,00 € anuais; e, por fim, a pessoas que se tornaram deficientes antes de vinte e cinco anos. Seu valor é de 184,00 € mensais para a primeira e a segunda crianças; 190,00 € para a terceira; 215,00 € para cada criança além da terceira. O Subsídio para Crianças é destinado a órfãos completos, crianças que perderam completamente o contato com os pais e filhos de pais jovens (menos de vinte e cinco anos) que não são capazes de prover as necessidades dos filhos. Em 2012, foi incorporado mais um grupo de crianças nesse benefício: as que têm menos de três anos e não frequentam creches públicas. O valor também varia, podendo ser de até 140,00 €, dependendo do número de crianças na família, pagos por até trinta e seis meses. O Benefício para Pais é destinado àqueles que possuem crianças menores de quatorze meses. O valor é de 67% da renda líquida do ano anterior ao nascimento até o máximo de 1.800,00 € (*Adema, Gray e Kahl 2003; Weishaupt 2010*).

A Renda Básica para Desempregados em Necessidade é destinada àqueles que exauriram a duração do Seguro Desemprego, aos trabalhadores irregulares e àqueles que não contribuíram para o seguro social ou não preenchem as condições mínimas de contribuição para qualquer um dos benefícios do seguro social. O beneficiário deve ter idade entre quinze e sessenta e cinco anos e ser incapaz de garantir sua subsistência e a de seus dependentes. O valor dessa renda fica entre 299,00 € a 374,00 € mensais, dependendo da composição familiar e da renda do beneficiário. Esses valores podem ser acrescidos com o pagamento de subsídios para outras necessidades básicas, assim como pelo

pagamento do Suplemento para Dependentes, no caso de haver menores de quinze anos anos sob a responsabilidade do beneficiário.

A partir dessa descrição, verifica-se que o sistema de garantia de renda alemão aproxima-se do sueco, em termos de abrangência das situações de risco cobertas e generosidade dos benefícios, diferindo bruscamente não só do norte-americano, mas também do brasileiro.

## BRASIL: ESTRATIFICAÇÃO, DUALISMOS E RESTRIÇÃO NA GARANTIA DE RENDA

No sistema brasileiro, há pensões por Idade, por Tempo de Contribuição, Especial, por Invalidez e de Sobrevivente. No RGPS, o valor dos benefícios (salário-de-benefício) não pode ser inferior ao salário mínimo vigente nem superior ao maior valor do salário-de-contribuição (respectivamente, R\$622,00 e R\$3.916,20).

Nas pensões por Idade e por Tempo de Contribuição, há aplicação do Fator Previdenciário. A primeira destina-se, no setor urbano, a segurados com idade de sessenta e cinco e sessenta anos (homem e mulher, respectivamente); no setor rural, há redução de cinco anos para ambos os sexos. Para os segurados com adesão posterior a 1991, são necessários 180 meses de contribuição; com adesão anterior, 168 meses. O valor é de 70% da média dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, multiplicado pelo Fator Previdenciário e somado a 1% do salário-de-contribuição, para cada grupo de doze contribuições, até o máximo de 100% do salário-de-benefício, alcançado quando se atinge a idade regulamentar. A segunda é destinada a segurados homem e mulher com idades mínimas de de cinquenta e três e quarenta e oito anos e contribuições por um período de trinta e vinte e cinco anos, respectivamente. O valor é de 70% da média dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, multiplicado pelo Fator Previdenciário, que é somado a 6% do salário-de-contribuição para cada grupo de doze contribuições até se atingir 100% do salário-de-benefício, na idade regulamentar.

Nas pensões Especial, por Invalidez e de Sobrevivente, o Fator Previdenciário não se aplica. A primeira é destinada a trabalhadores sujeitos a condições de trabalho prejudiciais à saúde e a professores do ensino fundamental. Esses grupos podem se aposentar com tempo reduzido de serviço (vinte e cinco, vinte ou quinze anos), com o valor correspondente a 100% da média dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo. A Pensão por Invalidez é destinada a segurado que tenha pelo menos doze meses de contribuição e incapacidade permanente para realizar qualquer trabalho. Não é exigido tempo de contribuição se a invalidez resulta de acidente ou doença grave. O valor corresponde a 100% da média dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo. A Pensão de Sobrevivente é destinada a companheiro(a), filho menor de vinte e um anos ou de qualquer idade, se

incapacitado. Na ausência desses, pais e irmãos menores de 21 anos podem ser beneficiados. Não há exigência de tempo mínimo de contribuição e o valor corresponde a 100% dos direitos acumulados pelo segurado, divididos igualmente entre os sobreviventes. Se o sobrevivente é da zona rural, o valor corresponde ao salário mínimo.

Os outros benefícios do seguro social são o Auxílio-Doença, Benefício por Maternidade e Benefícios para a Família (Auxílio Reclusão e Salário-Família). O Auxílio-Doença é destinado a segurado com pelo menos doze meses de contribuição. Não há período de qualificação no caso de acidente ou doença séria. O valor corresponde a 91% da média dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo, no caso de trabalhador urbano, e ao salário mínimo, no caso do rural. O benefício é pago a partir do 16.<sup>o</sup> dia da doença até que o segurado se recupere ou se aposente por invalidez. Do 1.<sup>o</sup> ao 15.<sup>o</sup> dia, o empregador paga 100% do ganho prévio. Não há período de espera para segurado voluntário. O Benefício por Maternidade é destinado a mães seguradas do setor urbano, trabalhadoras rurais e não seguradas. O benefício é pago por 120 dias, em valor correspondente ao último ganho, no caso das primeiras, e ao salário mínimo, no caso das últimas. O Salário-Família é destinado a segurados com renda de até dois salários mínimos, com filhos de até quatorze anos, excluídos trabalhadores domésticos, eventuais e autônomos. O valor é de R\$ 31,22 para cada criança, se segurado ganha até R\$ 608,80, e de R\$ 22,00, se o segurado ganha até R\$ 915,05. O Auxílio-Reclusão é concedido sob as mesmas condições da Pensão de Sobrevivente, destinando-se também apenas às famílias de renda baixa.

Os benefícios não contributivos do sistema brasileiro são Suplemento para Assistência, Auxílio-Acidente, Seguro Desemprego, Abono Salarial do PIS e FGTS, que são financiados apenas pelos empregadores e destinados apenas aos segurados compulsórios, e os benefícios da assistência social, destinados a não segurados.

O Suplemento para Assistência é destinado a segurados que requerem assistência constante. Seu valor corresponde a 25 % da média dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo. O Auxílio-Acidente é destinado ao segurado com incapacidade parcial. O valor é de 50% da média dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo. O Seguro Desemprego é destinado aos segurados com renda de até três salários mínimos, no caso de rescisão involuntária do contrato de trabalho. O valor depende do ganho médio dos últimos três meses, até um teto de R\$ 1.019,70. A duração é de três a cinco meses, prorrogável por mais dois. O Abono Salarial corresponde a um salário mínimo, pago anualmente àqueles que ganham até dois salários mínimos. Por fim, há a poupança do FGTS, que pode ser retirada apenas no caso de rescisão involuntária do contrato de trabalho, aposentadoria, casamento e morte.

Os benefícios não contributivos da assistência social são o Bolsa Família, PETI e o BPC. O Bolsa Família destina-se a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza,

definidas por patamares de renda *per capita* familiar fixados em lei no valor de R\$ 140,00 e R\$ 70,00, respectivamente. O valor consiste de um benefício básico (R\$ 70,00) que poderá ser acrescido por benefício variável, destinado a crianças, jovens, nutrízes e gestantes até o máximo de sete benefícios variáveis por família. O programa condiciona o pagamento do benefício à frequência escolar e vacinação e, se há gestantes e nutrízes, ao acompanhamento médico pré e pós-natal. O PETI tem como foco crianças e adolescentes de até dezesseis anos, em situação de trabalho, cujas famílias superam o limiar de renda exigido pelo Bolsa Família. O valor do benefício é de R\$ 40,00 e R\$ 25,00 por criança ou adolescente, nas áreas urbana e rural, respectivamente. As famílias devem comprometer-se em retirar os filhos do trabalho e mantê-los frequentes à escola. Por fim, o BPC, que possui valor de um salário mínimo, é destinado a pessoas com deficiência que as incapacitem para a vida independente e o trabalho e a pessoas idosas com mais de sessenta e cinco anos, ambos os segmentos com renda familiar *per capita* inferior a 25 % do salário mínimo. A incapacidade para exercer atividades de trabalho e da vida diária é avaliada, em todas as suas dimensões (física, social, psicológica), a cada dois anos.

Assim, apesar de todos os avanços no sistema de garantia de renda brasileiro, revelados em análises históricas, sua configuração atual, em termos comparativos, combina o pior dos sistemas corporativos e liberais: a estratificação dos benefícios baseados no seguro social e a focalização dos benefícios de assistência social.

Mas a análise da natureza do sistema de garantia de renda brasileiro, em termos comparativos, fica incompleta se não abranger sua estrutura de financiamento. No Quadro 2, são apresentados os percentuais exigidos dos principais contribuintes. Em virtude do fato de que, nesses países, as contribuições para o sistema de garantia de renda podem abranger também serviços de saúde, incluindo hospitalização e medicamentos, a comparação abrange também esses serviços. Como na análise da configuração dos sistemas, aqui não são analisadas as contribuições para financiamento dos benefícios de servidores públicos, e os dados referem-se a dezembro de 2012.

**Quadro 2: Estrutura de financiamento dos sistemas de garantia de renda e da Saúde, por país e tipo de contribuinte (2012).**

| TIPO DE BENEFÍCIO                       |                                    | EMPREGADOR      | EMPREGADO   | AUTONOMOS                      | GOVERNO       |
|-----------------------------------------|------------------------------------|-----------------|-------------|--------------------------------|---------------|
| SUÉCIA                                  |                                    |                 |             |                                |               |
| PENSÃO SISTEMA ANTIGO                   | GARANTIDA; RELAC. A GANHOS; PREMIO | 10,21% da folha | 7% da renda | 17,21% da renda <sup>(3)</sup> | o             |
|                                         | INVALIDEZ                          | o               | o           | o                              | Custo total   |
|                                         | SOBREVIVENTE                       | 1,7% da folha   | o           | 1,7% da renda                  | Custo parcial |
|                                         | GARANTIDA                          | o               | 0,5% prêmio | 0,5% prêmio                    | Quase Total   |
| PENSÃO SISTEMA NOVO                     | RELACIONADA A GANHOS; PREMIO       | 10,21% folha    | 7% da renda | 17,21% da renda                | o             |
|                                         | INVALIDEZ                          | o               | o           | o                              | Custo total   |
|                                         | SOBREVIVENTE                       | 1,7% da folha   | o           | 1,7% da renda                  | Custo parcial |
|                                         | BENEFÍCIOS POR DOENÇA              | 8,64% da folha  | o           | 9,61% da renda <sup>(3)</sup>  | Custo parcial |
| BENEFÍCIO MATERNIDADE                   |                                    | 2,2% da folha   | o           | 2,2% da renda                  | Custo parcial |
| BENEFÍCIOS P/ DOENÇA, ACIDENTE TRABALHO |                                    | 0,68% da folha  | o           | 0,68% da renda                 | Custo parcial |

|                                                                    |                             |                                                     |                            |                                     |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| SEGURO DESEMPREGO (PROGRAMA BÁSICO)                                | o                           | o                                                   | o                          | Custo total                         |
| BENEFÍCIOS PARA FAMÍLIA                                            | o                           | o                                                   | o                          | Custo total                         |
| SAÚDE (serviços médicos, hospitalização, medicamentos)             | o                           | 8,64%                                               | 9,61%                      | Custo total                         |
| <b>ESTADOS UNIDOS</b>                                              |                             |                                                     |                            |                                     |
| PENSÕES                                                            | 6,2% da folha               | 4,2% dos ganhos <sup>(1)</sup>                      | 10,4% dos ganhos           | o                                   |
| BENEFÍCIOS PARA A FAMÍLIA                                          | o                           | o                                                   | o                          | Custo total (federal e estaduais)   |
| SEGURO DESEMPREGO                                                  | Variável                    | Variável                                            | -                          | Custo parcial (federal e estaduais) |
| SAÚDE (serviços médicos, hospitalização, medicamentos)             | 1,4% da folha               | 1,4% dos ganhos                                     | 2,9% dos ganhos            | Custo parcial                       |
| <b>ALEMANHA</b>                                                    |                             |                                                     |                            |                                     |
| PENSÕES                                                            | 9,8 a 15 % da folha         | 9,8%, se salário superior a 800,00 € <sup>(1)</sup> | 19,6% da renda ou % básico | Déficits                            |
| DESEMPREGO E TRABALHO PRECÁRIO                                     | 1,4% da folha               | 1,4% dos ganhos                                     | 2,8% dos ganhos            | Déficits                            |
| BENEFÍCIOS POR DOENÇA E MATERNIDADE                                | 7,3 a 13% da folha          | 7,9%, se salário superior a 800,00 € <sup>(1)</sup> | De 7 e 10,43% da renda     | Déficits e custo parcial            |
| BENEFÍCIOS POR DOENÇA E ACIDENTE TRABALHO                          | o                           | o                                                   | o                          | Custo total                         |
| BENEFÍCIOS PARA FAMÍLIA                                            | o                           | o                                                   | o                          | Custo total                         |
| SAÚDE (serviços médicos, hospitalização, medicamentos)             | o                           | o                                                   | ***                        | Custo parcial                       |
| <b>BRASIL</b>                                                      |                             |                                                     |                            |                                     |
| PENSÕES (EXCETO INVALIDEZ); BENEFÍCIOS POR DOENÇA e MATERNIDADE    | 20% da folha <sup>(2)</sup> | 8, 9 e 11% dos ganhos                               | 11 a 20% dos ganhos        | Déficits e custo parcial            |
| PENSÃO POR INVALIDEZ, BENEFÍCIOS POR DOENÇA E ACIDENTE DE TRABALHO | 1 a 3% da folha.            | o                                                   | o                          | o                                   |
| BENEFÍCIOS POR DESEMPREGO                                          | 8% da folha                 | o                                                   | -                          | o                                   |
| BENEFÍCIOS PARA FAMÍLIA                                            | o                           | o                                                   | o                          | Custo total                         |
| SAÚDE (serviços médicos, hospitalização, medicamentos)             | o                           | o                                                   | o                          | Custo parcial                       |

Fontes: ISSA; Försäkringskassan (Suécia); SSA (Estados Unidos); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Previdência Social.

Notas: (1) Taxas reduzidas para faixas salariais mais baixas; (2) Empregador doméstico paga apenas 12%; há acréscimos especiais para alguns setores industriais; (3) Há regras especiais para pensionistas.

Do Quadro 2, cabe destacar, primeiro, que a distinção entre seguro social e assistência social, presente nos sistemas norte-americano, alemão e brasileiro, não ocorre no sistema sueco. Neste, alguns benefícios são não contributivos para o trabalhador formal, mas não para o autônomo, outros são contributivos no sistema antigo, mas não no sistema novo. Além disso, as pensões por Idade e de Sobrevivente e os Benefícios por Doença e Maternidade são tributados, o que transforma qualquer beneficiário em contribuinte, mesmo que jamais tenha constituído vínculo empregatício.

Os benefícios não contributivos para *trabalhadores* abrangem, na Alemanha, os grupos Benefícios por Doença e Acidente de Trabalho, Benefícios para a Família (que

inclui a Renda Básica para Desempregados) e a Saúde; no Brasil, a Pensão por Invalidez, Benefícios por Doença e Acidente de Trabalho, Benefícios por Desemprego, Benefícios para a Família e a Saúde; nos Estados Unidos, apenas os Benefícios para a Família. Os benefícios não contributivos para *empregadores* são, na Alemanha e nos Estados Unidos, os mesmos que são não contributivos para o trabalhador; no Brasil, apenas os Benefícios para a Família e a Saúde; na Suécia, os Benefícios por Desemprego e os Benefícios para a Família e a Saúde. Os contribuintes voluntários (autônomos) arcam, nos quatro sistemas, com as contribuições definidas para os contribuintes compulsórios.

A segunda observação relaciona-se com a magnitude das contribuições e o grau de regressividade da estrutura de financiamento. Para facilitar a comparação, são destacados, na Tabela 1, apenas os percentuais de contribuição dos empregadores e trabalhadores formais e os valores mínimos e máximos que definem a faixa de ganhos em que incidem as contribuições dos trabalhadores, nos quatro países.

**Tabela 1: Percentuais e faixas de incidência de contribuição para o Sistema de Garantia de Renda e a Saúde, por país e contribuinte (% e R\$)**

| País           | Contribuições (%) |             | Faixas de incidência de contribuição do trabalhador (Ganhos anuais em R\$) |            |
|----------------|-------------------|-------------|----------------------------------------------------------------------------|------------|
|                | Empregador        | Trabalhador | Mínimo                                                                     | Máximo     |
| Alemanha       | 9,8               | 9,8         | 26.304,00                                                                  | 184.128,00 |
| Brasil         | 20                | 8 a 11      | 7.464,00                                                                   | 46.994,40  |
| Estados Unidos | 7,6               | 5,6         | -                                                                          | 232.311,00 |
| Suécia         | 23,43             | 14,5        | -                                                                          | 140.999,00 |

Fonte: ISSA. Elaboração própria.

Na Tabela 1, verifica-se que o sistema menos oneroso, para o *empregador*, é o norte-americano, seguido de perto pelo da Alemanha; para o *trabalhador*, o sistema menos oneroso é também o norte-americano, seguido de perto pelos Brasil e da Alemanha. O sistema mais oneroso para ambos é o sueco, o que não causa estranheza, dada a generosidade dos benefícios que o constituem. O que é surpreendente (talvez para um estrangeiro!) são as altas contribuições exigidas dos trabalhadores e empregadores no Brasil, que se aproximam das exigidas na Suécia, sendo que os benefícios são até mais reduzidos que os disponibilizados nos Estados Unidos, onde são exigidas as mais baixas taxas de contribuição.

O caráter regressivo ou não da estrutura de financiamento do sistema de garantia de renda, tendo em vista o *trabalhador*, pode ser avaliado pelos valores sobre os quais incide a contribuição, em especial o valor máximo. Os dados da Tabela 1 mostram grande variação entre os países nesse aspecto. O sistema mais regressivo é, de longe, o Brasil,



cujo valor máximo de contribuição corresponde a um terço do estabelecido na Suécia, o segundo país com estrutura de financiamento mais regressiva. O país que possui estrutura tributária mais progressiva são os Estados Unidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comparação do sistema de garantia de renda brasileiro com os que compõem os *welfare states* clássicos, desenvolvida neste estudo, revelou aspectos importantes de sua natureza, não perceptíveis em estudos longitudinais. Se estes tendem a destacar os avanços logrados durante o Regime Militar e, especialmente, com a Constituição de 1988, que são reais, a perspectiva comparada mostrou seus aspectos mais negativos.

Diferentemente dos sistemas sueco e norte-americano, a construção do sistema brasileiro foi obra especialmente de governos conservadores e autoritários (Era Vargas e Regime Militar), aproximando-se, nessa trajetória, da Alemanha de Bismarck. A democracia tornou-se um contexto importante para inovações na área social brasileira apenas a partir da década de 1980, quando foram criadas políticas não contributivas importantes, como o BPC, PETI e Bolsa Família, e os benefícios do seguro social foram restringidos, especialmente para os servidores públicos.

A comparação da configuração dos benefícios que constituem os sistemas, tendo-se por referência as variáveis elegibilidade e valor dos benefícios, riscos cobertos e grau de articulação entre benefícios contributivos e não contributivos, permitiu avaliar o grau de aproximação do sistema brasileiro com os sistemas que compõem os *welfare states* clássicos. Foi mostrado que o sistema sueco caracteriza-se pela cobertura de todos os riscos derivados do mercado de trabalho, ciclo de vida, doença, deficiência. Sua configuração não deixa dúvidas quanto ao esforço de construção de um sistema fundado na justiça social. Cultiva-se uma solidariedade entre as classes e na nação, como diz Esping-Andersen (1990), antecipando-se às necessidades das famílias, com um amplo leque de benefícios, e às do mercado, com fortes políticas de ativação do emprego. Em contraste com o sistema sueco, surgem o norte-americano, o brasileiro e o alemão, que fazem clara distinção entre benefícios contributivos e não contributivos. Mas, apesar de também fazer essa distinção, o sistema alemão assemelha-se bastante ao sueco, em termos de generosidade dos benefícios, esforço de cobertura de todas as situações de risco, especialmente as relativas ao mercado de trabalho, e articulação magistral entre benefícios contributivos e não contributivos.

O sistema de garantia de renda brasileiro, em termos de configuração dos benefícios não contributivos, aproxima-se do vigente nos Estados Unidos, um *welfare state* liberal, caracterizado por Esping-Andersen (1990) como focalizado e residual. Nesses



aspectos, o estudo mostrou que, no sistema brasileiro, os benefícios não contributivos surgiram ainda mais tarde que nos Estados Unidos; são focalizados nos segmentos extremamente pobres; e, por fim, são bem mais residuais em termos de valores. No que se refere aos benefícios contributivos, o sistema brasileiro aproxima-se do sistema corporativista alemão, apresentando a estratificação característica desse modelo, especialmente nas pensões, que contemplam uma série infindável de situações especiais. Cabe destacar que, no caso do Brasil, ao mesmo tempo em que a estratificação beneficia segmentos desprivilegiados, por exemplo, o trabalhador rural e o doméstico, ela também reproduz privilégios, derivados de posições ocupadas no mercado de trabalho e mantidos pela força de sindicatos e de relações clientelistas.

Além da estratificação, focalização e residualismo, o sistema brasileiro acrescenta ao dualismo entre beneficiados pelo seguro social e beneficiados pela assistência social, próprio dos sistemas corporativista e liberal, mais um: o existente entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada. Aos primeiros, têm sido destinados benefícios mais generosos e acessíveis por critérios mais favoráveis que os destinados aos últimos. Embora esse dualismo não tenha sido bem explicitado no texto, por falta de espaço, dois conjuntos de dados denotam sua gravidade: no ano de 2002, (i) os benefícios do RGPS correspondiam a 46,3% do gasto social federal, enquanto que os do RPPS da União, a pouco menos da metade desse percentual: 20,3%; (ii) os contribuintes do RGPS correspondiam a 42,1% da população ocupada, e os dos RPPS da União, a um sexto (6,8%) dessa população (Cardoso e Jaccoud 2005: 204, 209). Certamente, esses dados se alteraram na última década, em virtude de variações incrementais no número de contribuintes, valores dos benefícios e do gasto social e, especialmente, da vigência da regra de incidência de contribuição sobre proventos, estabelecida pela Emenda Constitucional de 2003. Mas eles evidenciam a gravidade do dualismo.

A análise comparada também revelou aspectos importantes da estrutura de financiamento do sistema de garantia de renda e da política de saúde brasileiros, colocando questões importantes na agenda de pesquisa. Entre elas, destaca-se a seguinte: por que, no sistema de garantia brasileiro, os benefícios não contributivos são mais focalizados e residuais que os disponibilizados no sistema liberal norte-americano, ao mesmo tempo em são exigidas contribuições dos trabalhadores e empregadores que se aproximam das vigentes no sistema sueco, caracterizado pela generosidade dos benefícios e abrangência dos riscos cobertos? Nos três outros países, benefícios de garantia de renda e serviços de saúde são congruentes com a carga tributária imposta a esses segmentos: nos Estados Unidos, à focalização e residualismo dos benefícios corresponde a mais baixa carga tributária; o inverso ocorre na Suécia e na Alemanha.

Mas os problemas do sistema brasileiro, não terminam por aqui. Na Tabela 1, foi mostrado o caráter extremamente regressivo de sua estrutura de financiamento: o limite máximo de tributação para a Seguridade Social fica em torno de um terço do que é

exigido na Suécia, o segundo país, entre os analisados, com limite máximo de tributação mais reduzido.

Assim, se a análise histórica do sistema de garantia de renda brasileiro revela o aumento de sua capacidade redistributiva, evidente na criação de políticas não contributivas, a comparação com os sistemas que compõem os *welfare states* clássicos mostrou seus aspectos negativos. Ainda reunimos o que há de pior nos sistemas liberal e corporativista, especificamente o residualismo e a focalização do primeiro e a estratificação do último. A isto acrescentamos o dualismo entre servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada e o caráter regressivo da estrutura de financiamento, que sobrecarrega, sem contrapartidas, trabalhadores e empregadores.

- ADEMA, Willem; GRAY, Donald; KAHL, Sigrun. Social Assistance in Germany . In: OECD, Labour. *Market and Social Policy Occasional Papers*, n. 58, 09/01. France: OECD Publishing, 2003.
- AGIUS, Christine. Sweden's Parliamentary Election and After: Contesting or Consolidating the Swedish Model? *Parliamentary Affairs*, v. 60, n. 4, p. 585-600, 2007.
- BERMAN, Sheri. Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic. *World Politics*, v. 49, n. 3, apr., p. 401-429, 1997.
- BRADY, Henry E.; COLLIER, David. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004.
- CARDOSO Jr, José C.; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.
- CARVALHO, José M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2006.
- CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crônica do Salário*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- EICHHORST, Werner; GRIENBERGER-ZINGERLE, Maria; KONLE-SEIDL, Regina. Activating Labor Market and Social Policies in Germany: from Status Protection to Basic Income Support. *German Policy Studies*, v. 6, n. 1, p. 17-67, 2010.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta; Korpi, W. From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy. In: Robert Erikson, E. J. Hanse, Stein and Hannu Uusitalo (Eds.), *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, p. 39-74. New York: M. E. Sharpe, 1987.
- FAGNANI, Eduardo. Seguridade Social no Brasil (1988/2006): Longo Calvário e Novos Desafios. In: Eduardo Fagnani (Org.). *Previdência Social: Como Incluir os Excluídos?* São Paulo: Cesit/Unicamp, p. 34-64, 2007.
- GROGGER, Jeffrey. The Behavioral Effects of Welfare Time Limits. *The American Economic Review*, v. 92, n. 2, may., p. 385-389, 2002.
- HOYNES, Hilary W. Welfare Transfers in Two-Parent Families: Labor Supply and Welfare Participation Under AFDC-UP. *Econometrica*, v. 64, n. 2, mar. p. 295-232, 1996.
- IKENBERRY, John; SKOCPOL, Theda. Expanding Social Benefits: The Role of Social Security. *Political Science Quarterly*, v. 102, n. 3, p. 389-416, 1987.

- KING, Gary; KEOHANE, Robert. O; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- LAMPING, Wolfram; RÜB, Friedbert W. Farewell to Bismarck or Moving Forward Back to Bismarck? Transformations of the German Welfare State. *German Policy Studies*, v. 6, n. 1, p. 43-63, 2010.
- MARSHALL, T. H. *Social Policy*. London: Hutchinson University Library, 1965.
- MESQUITA, Ana C.; JACCOUD, Luciana; SANTOS, Maria P. Perspectivas para o Sistema de Garantia de Renda no Brasil. In: *Perspectivas da Política Social no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010.
- MIRANDA, Geralda L. *Sistemas de Garantia de Renda em Perspectiva Comparada: parte teórica e metodológica preliminar; evolução e configuração atual dos Sistemas de Garantia de Renda da Alemanha, Suécia e Estados Unidos*. Brasília: Ipea. Relatório de Pesquisa, 2011.
- NORBERG, Johan. Swedish Models: The Welfare State and its Competitors. *The National Interest*, p. 85-91, 2006.
- PIERSON, Paul. The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, v. 48, n.2, jan. p. 143-179, 1996.
- PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Florida: Krieger Publishing Company, 1970.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.
- ROSENFELD, Rachel A.; TRAPPE, Heike; GORNICK, Janet. Gender and Work in Germany: Before and After Reunification. *Annual Review Sociology*, vol. 30, p. 103-124, 2004.
- RÜB, Friedbert W.; LAMPING Wolfram. German Pension Policies: The Transformation of a Defined Benefit System into ... What? *German Policy Studies*, v.6, n.1, 143-185, 2010.
- SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SARTORI, Giovanni. Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, v. 64, n. 4, dec., p. 1033-1053, 1970.
- SCARPA, Simone. The scalar dimension of welfare state development: the case of Swedish and Finnish social assistance systems. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, fev., p. 68-83, 2009.
- SKOCPOL, Theda. America's First Social Security System: The Expansion of Benefits for Civil War Veterans. *Political Science Quarterly*, v. 108, n. 1, p. 85-116, 1993.

- SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, n. 12, p. 131-157, 1986.
- SOLSTEN, Eric (Ed.). *Germany: a Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress, 1995.
- STEINMETZ, George. The Local Welfare State: Two Strategies for Social Domination in Urban Imperial. *American Sociological Review*, v. 55, n. 6, dez, p. 891-911, 1990.
- TITMUS, Richard M. *Essays on The Welfare State*. Boston: Beacon Press, 1963.
- WEISHAUPT, J. TIMO. Germany after a Decade of Social Democrats in Government: The End of the Continental Model? *German Politics*, v. 19, n. 2, p. 105-122, 2010.
- WILENSKY, Harold. *The Welfare State and Equality*. Berkeley, University of California, 1975.

# BRAZILIAN SYSTEM OF GUARANTEED INCOME IN COMPARATIVE PERSPECTIVE

## ABSTRACT

The study analyses the evolution, configuration and structure of the financial income insurance system of Sweden, USA, Germany and Brazil, aiming to evaluate the Brazilian system. Our results show that social insurance based benefits, which are a part of the Brazilian system, are more stratified than the ones of the German system, while the social assistance benefits are as focused as the ones being offered by the American system. Although significant advances happened, Brazil combines, in terms of health insurance, what is worse of two worlds – the liberal and the corporate – besides setting differences between the beneficiaries from the social insurance and social assistance, it also incorporates a dualism between public sector officials and workers from the private sector and a high tax burden, especially on the lower income groups.

## KEYWORDS

Income guarantee system, cash transfer, social security, social assistance, pensions.

## SUBMETIDO EM

abril de 2012

## APROVADO EM

maio de 2013

## SOBRE A AUTORA

### GERALDA LUIZA DE MIRANDA

Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da UFMG. Possui graduação em Ciências Sociais, mestrado e doutorado em Ciência Política, pela UFMG.  
Contato: [geraldaluiza@fafich.ufmg.br](mailto:geraldaluiza@fafich.ufmg.br).

# PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL E DIREITOS CULTURAIS: SENTIDOS DO DISCURSO

PALOMA GOULART  
ALEXANDRE CARDOSO

## RESUMO

O artigo, escrito pela aluna e seu orientador a partir da dissertação de mestrado realizada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFMG, em 2012, retoma sua discussão sobre a construção social do patrimônio cultural e sua efetivação em direito no Brasil, identifica alguns agentes centrais desse processo e aponta para alguns problemas políticos e jurídicos envolvidos nas tentativas recentes de efetivação de direitos culturais, mais precisamente do patrimônio cultural imaterial, em nossas instituições. Além das fontes bibliográficas convencionais, a pesquisa realizada explorou intensivamente os dados produzidos no evento “Seminário Nacional Patrimônio Cultural Imaterial (SNPCI)”, ocorrido em Belo Horizonte, MG, Brasil, entre 29 de setembro e 1.º de outubro de 2010.<sup>1</sup>

## PALAVRAS-CHAVE

Sociologia do direito, patrimônio cultural imaterial, política cultural, direitos culturais.

1 O SNPCI reuniu importantes lideranças da sociedade civil, bem como agentes públicos, pesquisadores e agentes culturais no debate de temáticas pertinentes a direitos, políticas e ações de estímulo, valorização e salvaguarda de conhecimentos e expressões tradicionais. Na qualidade de coordenadora geral do evento, o acesso às informações do seminário se deu de duas formas: na organização do evento, por meio de reuniões com diversos segmentos sociais, a fim de propor as temáticas que seriam discutidas, e também por meio das gravações audiovisuais que foram feitas das palestras do evento. Programação completa ao fim do artigo.

Os direitos culturais referem-se, genericamente, a certas garantias legais asseguradas aos cidadãos de direito, de usufruir dos bens culturais do grupo a que pertençam, de modo que lhes possibilitem construir e sustentar uma identidade cultural. No Brasil, eles surgiram na década de trinta do século XX, principalmente através de leis que transformaram bens imóveis em patrimônio público, com as consequências legais assumidas pelo estado, de manutenção e acesso público, acarretadas por tal transformação. Embora atualmente tenham-se desenvolvido novas expressões, ainda é nessa forma de patrimônio público que grande parte de nossos direitos culturais têm vigido até hoje, ou seja, como políticas públicas de patrimônio cultural e histórico, em níveis federal, estadual e municipal do estado brasileiro.

Quando surgiram, no governo de Getúlio Vargas, as políticas de patrimônio cultural foram concebidas por uma elite intelectual afeita ao poder político, de modo que tiveram ampla acolhida dos poderes públicos. Visaram quase exclusivamente a preservação e restauração de bens materiais como edificações, monumentos e documentos de comprovado valor histórico e artístico (comprovado pela elite intelectual, naturalmente), pois esses bens seriam, de acordo com tal elite, indubitavelmente importantes para a conservação da memória e, conseqüentemente, para o fortalecimento da identidade nacional, que, por sua vez, seria imprescindível ao progresso do país (Gonçalves 1997; Abreu 2003). Para implantar tais políticas, foi criado o Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), em 1937, depois transformado em Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Contudo, essas políticas nunca gozaram do mesmo estatuto jurídico e econômico daquelas voltadas para a educação, saúde, assistência social, constituindo-se, desde seu surgimento, em metas não prioritárias da ação estatal, aquelas que, por exemplo, sofrem os primeiros cortes de verbas, quando a política econômica faz ajustes orçamentários.

Esta normatização e respectivo desenvolvimento como política foram replicados por estados e municípios e vigem nos dias de hoje, conhecida como política de patrimônio cultural material. Basicamente, são feitos estudos prévios de bens por profissionais de instituições públicas com esta atribuição formal, para analisar que bens são “patrimoniáveis” e, portanto, passíveis de serem intitulados como tal, sendo inscritos em livros



oficiais tais como o Livro do Tombo<sup>2</sup> Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Livro do Tombo Histórico, Livro do Tombo das Belas Artes, Livro das Artes Aplicadas.

Tal política demanda dotações orçamentárias do poder público para incorporação, restauração e manutenção de um número crescente de bens. Demanda contratação de profissionais altamente especializados e, portanto, a construção de uma extensa burocracia estatal. Demanda ainda toda uma readaptação do ordenamento jurídico do estado, com novas leis e atribuições das instituições de justiça.

A figura legal que preside a política do patrimônio cultural material é, pois, a do tombamento, pelo qual o próprio direito de propriedade é restringido. A partir do tombamento, por determinação legal, os proprietários de bens tombados pelo seu valor patrimonial cultural devem preservá-los sem alterações, salvo por autorização do poder público. Cachoeiras, matas, rios, encostas, sítios arqueológicos, etc., têm sido tombados, imprimindo o dever legal de preservação do bem, seja pelo proprietário particular, seja pelo poder público, conforme o caso. Correlativamente, a lei prevê punição à danificação ou destruição de bens tombados/“patrimoniados”.

Uma primeira questão a se colocar sobre os direitos culturais recai sobre a definição de quem decide e como decide se um bem é ou não culturalmente “patrimoniável” e, para os propósitos deste estudo, a questão que se coloca mais especificamente é quem decide e como decide o que é e o que não é um bem cultural imaterial “patrimoniável”. A discussão em torno das figuras proeminentes das políticas culturais ajuda a encaminhar respostas às referidas questões. Veja-se, por exemplo, um extrato da discussão em torno do legado de Rodrigo Melo Franco de Andrade, superintendente do SPHAN de 1937 até 1970 e de Aloísio Magalhães, superintendente de 1970 a 1982.

Para José Reginaldo S. Gonçalves, tais figuras “inventam o patrimônio cultural, a nação brasileira e a eles próprios, enquanto guardiões desse patrimônio.” (Gonçalves 1997: 33). O autor lembra que as narrativas históricas são construídas a partir da eleição de fatos que os historiadores julgam relevantes e que a aceitação dessas narrativas por outros historiadores ou pessoas, bem como a perpetuação dessas narrativas, acabam consolidando formas de explicar acontecimentos, que adquirem verossimilhança em detrimento de outras possibilidades narrativas, “Na verdade, todas as tradições são inventadas: não no sentido de que sejam ‘artificiais’ ou ‘inautênticas’, mas no sentido de que

2 “As expressões “Livros do Tombo” e “Tombamento” provêm do Direito Português, para o qual a palavra tomar significa: inventariar, arrolar ou inscrever nos arquivos do Reino, guardados na Torre do Tombo, em Lisboa, usado pela primeira vez no Código de Processo Civil Luso de 1.876, como sinônimo de demarcação”. (Borges 2005: 01). Já os termos derivados da palavra patrimônio, como “patrimoniar”, “patrimoniável”, “patrimoniado” usados no texto, têm seus sentidos derivados do conceito de patrimonialismo, cujo significado original foi estabelecido por Max Weber (Weber 1999: 155 e segs.) e teve uma aplicação famosa ao caso do estado brasileiro feita por Raymundo Faoro (Faoro 2000). No texto, a forma verbal (“patrimoniar”) designa ações estatais de apropriação legal de bens que passam, então, a compor o patrimônio público. A forma adverbial (“patrimoniável”) designa o bem passível da ação estatal de apropriação e a forma adjetiva (“patrimoniado”) designa o bem apropriado pelo estado. No sentido jurídico em que normalmente é usado, patrimoniado tem o significado estendido a qualquer pessoa que possui ou recebeu patrimônio.

não existe qualquer significado sem mediações, qualquer significado primordial que delas possa ser resgatado” (Gonçalves 1997: 86).

O autor (1997) verifica um recorrente apelo à noção de perda, usado para justificar as intervenções do estado, nos discursos dos dois superintendentes do SPHAN. Para eles, a história assume um sentido de:

processo inexorável de destruição, em que valores, instituições e objetos associados a uma “cultura,” “tradição,” “identidade” ou “memória” nacional tendem a se perder. [...] O efeito dessa visão é um enquadramento mítico do processo histórico, que é equacionado, de modo absoluto, à destruição e homogeneização do passado e das culturas (Gonçalves 1997: 22).

Já que fortemente ancorados na ideia de perda, os discursos patrimonialistas da cultura acabariam por assumir a expressão de alegorias, em que os bens culturais “patrimoniados” representariam o vigor e o esplendor de uma cultura que se perde e que urge preservar.

“Pode ser analiticamente produtivo pensar os patrimônios culturais como alegorias, por meio das quais ideias e valores classificados como ‘nacionais’ vêm a ser visualmente ilustrados na forma de objetos, coleções, monumentos, cidades históricas e estruturas similares.” (Gonçalves 1997: 28)

Haveria, ainda, um sentido de missão, ou causa, no discurso patrimonialista da cultura e isso se expressaria no *ethos* profissional de todo esse segmento da política cultural. São figuras que publicamente encarnam um devotamento pessoal aos bens “patrimoniados”.

Os dois superintendentes, contudo, têm diferentes referências discursivas (Gonçalves 1997.). A época de Rodrigo Andrade é a da consolidação de uma elite brasileira de bases urbanas, estreitamente ligada aos centros europeus, bem distinta das antigas elites agrárias. Um nacionalismo autoritário e modernizante era a nova base de legitimação ideológica do poder de estado. Nesse contexto é que a nova elite “cosmopolita” se voltará para o problema da (falta da) identidade nacional. Abandonando as persistentes interpretações raciais, adotará o referente da singularidade cultural como fator decisivo de identidade. Assim é que a ideia de tradição, presente no discurso de Rodrigo Andrade, remete à mistura de várias heranças culturais no país, porém sem discriminar essas heranças. Em consequência, as ações empreendidas pelo SPHAN, sob sua direção, acabaram sedimentando um “estilo barroco” de “patrimoniário”, pois a instituição se dedicou quase que exclusivamente ao tombamento de monumentos, construções, acervos e obras de arte do período colonial brasileiro. Ficava implícito que a identidade se ancorava na tradição barroca de nossa cultura. Isso deixava implícito também que o que adveio depois do barroco não era tão importante. Silvana Rubino (SNPCI 2010) lembra que o caráter

modernizador do estado tendia a implementar modelos de política urbana “bota abaixo”<sup>3</sup>, com massiva demolição de prédios do século XIX nas grandes cidades brasileiras. A atuação de Rodrigo Andrade, inspirada numa lei francesa de 1913, visava tão somente à preservação dos bens “mais antigos” e, assim, permanecia justificada e apoiada no âmbito do projeto modernizador do estado.

Já a atuação de Aluísio Magalhães no SPHAN se dá ao longo do longo fim da ditadura militar, uma situação que, superado o hiato democrático, internacionalista, mas também modernizante, retorna ao nacionalismo autoritário modernizante militarista como base ideológica de legitimação do poder público. Nas palavras de José Gonçalves, ele:

substitui o “patrimônio histórico e artístico” de Rodrigo pela noção de ‘bens culturais.’ [...] Quando usa a noção de “cultura brasileira”, ele enfatiza mais o presente que o passado. [...] Enfatiza, ainda, a diversidade cultural no contexto da sociedade brasileira. No entanto, acredita que, além dessa diversidade, existe uma cultura brasileira integrada, contínua e regular” (Gonçalves 1997: 52).

Seria seu propósito “identificar e preservar o caráter nacional brasileiro de forma que o processo de desenvolvimento econômico e tecnológico possa prosseguir sem que isso represente uma perda de autonomia cultural frente aos países do primeiro mundo.” (Gonçalves 1997: 53) Ao que parece, Aluísio Magalhães logrou restaurar o sentido inicial de criação do SPHAN, que abrangia as manifestações culturais populares e que era o mote dos artistas da Semana de Arte Moderna, em 1922, notadamente de Mário de Andrade. Este é, conforme Silvana Rubino (SNPCI 2010), o pai fundador, o mito de origem, ou santo padroeiro do patrimônio cultural do país. Ele usou, inclusive, pessoalmente, recursos de gravação sonora e de imagens para registrar expressões de artes populares e, assim, melhor preservá-las. Silvana Rubino lembra que, já na década de quarenta, surge o movimento folclorista, que expande as idéias de Mário de Andrade, propondo novas definições de valores para os bens culturais de um modo que ecoa atualmente nas propostas políticas sobre bens culturais imateriais.

Nas palavras de Aluísio Magalhães:

A política paternalista de dizer que o artesanato deve permanecer como tal é uma política errada; culturalmente é impositiva porque somos nós, de um nível cultural, que apreciamos aquele objeto pelas suas características, que gostaríamos que ele ficasse ali. Então, é uma coisa insuportável, errada e de certo modo totalitária, você impor a uma coletividade, a um grupo, que ele permaneça naquele ponto.

3 No início do século XX, o prefeito do Rio de Janeiro, Pereira Passos, demoliu vários bens construídos no período colonial da cidade. Ficou conhecido por “Bota Abaixo”. Esta expressão é usada nos dias hoje por estudiosos e profissionais da política de patrimônio cultural, quando querem se referir, de modo geral, a modelos de desenvolvimento urbanísticos que visem destruir construções que sejam vestígios pretéritos a ideais modernizantes de cidades.

O remédio, a coisa que se oferece, é a ideia de que ele repita mais. Que passe a ter mais benefício através da repetição reiterada e monótona daquele momento da trajetória. E isso é inadequado porque você corta o fio da trajetória, o fio da invenção, da evolução da invenção, para que ele permaneça parado no tempo. O caminho, a meu ver, não é esse; o caminho é identificar isso, ver o nível de complexidade em que está, qual é o desenho do próximo passo e dar o estímulo para que ele dê esse passo. (Magalhães apud Rangel 2012)

Insinua-se, mais do que se afirma, nas interpretações sobre os discursos dos superintendentes do SPHAN, as respostas às questões sobre quem decide e como decide o que é e o que não é patrimônio cultural material. Tal decisão política, produzida no topo das instituições estatais de execução de políticas culturais, seria apoiada por uma aliança entre o poder público, de feições predominantemente autoritárias, comprometidos com projetos modernizantes e elites intelectuais afinadas em movimentos predominantemente nacionalistas. Tal decisão teria sofrido uma ampla inflexão ao longo de quase um século de existência, no sentido de incorporar plenamente na definição oficial de patrimônio cultural tudo aquilo que já estaria inicialmente colocado na própria formulação da política cultural dos anos trinta, inclusive o que hoje designamos como patrimônio cultural imaterial. Tal decisão tem sido fortemente legitimada pelo argumento da perda, como um esforço devotado de profissionais especialistas para impedir a “perda total” que inexoravelmente se daria sem a sua ação. Tal decisão corresponde à base social objetiva que produz e sustenta os direitos culturais, como nós os entendemos em nosso país.

## PATRIMÔNIO IMATERIAL E DIREITOS CULTURAIS

Na fala acima transcrita de Aluísio Magalhães é possível perceber implicações que remetem à noção de bem cultural imaterial, algo distinto do crescente conjunto das edificações, lugares, obras de arte, objetos variados, monumentos, que correspondiam ao significado, já ampliado ao longo do processo político de mais de meio século, da noção de patrimônio cultural. Atualmente, a noção e a própria expressão patrimônio imaterial figuram no ordenamento jurídico do estado brasileiro e ensejam políticas em âmbitos nacional, estaduais e municipais.

A política cultural imaterial difere da material, já que as ações daquela são focadas na pesquisa, inventário, incentivo e apoio de relações tradicionais populares, como festas, modos de fazer, saberes tradicionais, celebrações, etc. Os bens materiais saem do centro das atenções, embora se reconheça que vestes indumentárias, objetos e outros materiais devam ser preservados ou restaurados como condição para se promover várias manifestações populares, uma vez que são indissoluvelmente associados à existência destas. É de se pensar, por exemplo, na impossibilidade de se querer impulsionar a permanência

do conhecimento acerca de Toque dos Sinos (em Minas Gerais), declarado Patrimônio Cultural Imaterial pelo IPHAN, sem que se tenha o objeto sino à disposição dos mestres sineiros e dos aprendizes deste conhecimento.<sup>4</sup> Outro exemplo é o caso do modo de fazer da viola de cocho,<sup>5</sup> registrado como patrimônio cultural imaterial pelo IPHAN: o modo de fazer recai sobre um instrumento musical, um produto material, a viola.

Os bens recebem, pela normatividade existente, títulos de patrimônios culturais imateriais sendo inscritos também em livros de registro, mas com outros nomes, conforme a modalidade à qual se enquadre: saberes, celebrações, formas de expressão, lugares ou outro. Entretanto, não há, como no caso dos bens tombados, definições legais de sanções, como proibição de modificar a forma das manifestações que recebem o título de patrimônio.<sup>6</sup> O que existe é a previsão legal de que ações “de salvaguarda”, nos termos em que aparecem, devam ser desenvolvidas pelo poder público junto ao grupo mantenedor do patrimônio imaterial.<sup>7</sup>

Não há definições prévias de bens a serem registrados, nem tampouco das características estilísticas a serem valorizadas. Há recorrente apelo à diversidade, mais do que à heterogeneidade gradualmente reconhecida no patrimônio material. Há menos ênfase na perda, mas ela ainda é invocada naqueles casos considerados excepcionais e urgentes. Mais comumente, os bens imateriais patrimoniáveis são “descobertos” por pesquisas acadêmicas ou através de inventários patrocinados pelo estado. Pelo empreendimento e a participação dos “descobridores” este passa então a conceber estratégias de estímulo aos grupos envolvidos para mantê-los através de ações de salvaguarda já mencionadas. Existe, inclusive, atualmente, a obrigação constitucional<sup>8</sup> de que cada “ente” — união, estados e municípios — adote meios de proteção e estímulo de patrimônios culturais imateriais, além dos materiais, sem o estabelecimento de prioridade de intervenção estatal em qualquer das duas modalidades da política de

4 O Toque dos Sinos é uma manifestação cultural que consiste no compartilhamento de códigos de comunicação de diversos eventos e acontecimentos sociais por meio do badalar de sinos de igrejas católicas. O IPHAN registrou esta manifestação como Patrimônio Cultural Imaterial, com base no recorte territorial e na singularidade de suas expressões nas diferentes localidades: São João Del-Rei e as cidades de Ouro Preto, Mariana, Catas Altas, Congonhas do Campo, Diamantina, Sabará, Serro e Tiradentes.

5 A viola de cocho é um instrumento musical que apresenta certas características que o tornam singular: sua forma e sonoridade. Ela é produzida artesanalmente, a partir de matérias primas encontradas no Centro-Oeste brasileiro.

6 Há que se ressaltar que, na prática, alguns grupos se vêem compelidos a manter certos padrões de como se apresentam a não pertencentes do grupo - como no caso das vestimentas de festas tradicionais que acontecem em espaços públicos — a fim de conseguirem enquadrar suas atividades culturais aos requisitos de formulários destinados à solicitação, perante o poder público, de dotações financeiras de incentivo às manifestações, fora da ação de salvaguarda propriamente dita e vinculada ao registro de patrimônio cultural imaterial.

7 Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, aderida pelo Brasil, por meio do Decreto n.º 5.753, de 12 de abril de 2006.

8 BRASIL. Constituição da República. Art. 23, incisos III, V; Art. 215, inciso I; Art. 216, 1988.

patrimônio cultural.

É recorrente, no discurso oficial dessas políticas, a afirmação de que estado e sociedade, significando pessoas específicas, grupos, comunidades, associações, escolas, oficinas, etc., devem, de forma colaborativa, empreender ações de proteção, fomento, divulgação e acesso aos patrimônios culturais imateriais. É também recorrente na fala dos agentes que executam tais políticas um brocardo que marcou os discursos de Aluísio Magalhães: “a comunidade é a melhor guardiã de seu patrimônio.” (SNPCI 2010).

Uma característica que marca as atuais políticas de patrimônio imaterial — não apenas a política nacional, mas também aquelas adotadas pelos outros entes federativos — é a absoluta ausência do argumento modernizante/civilizatório em seu discurso, central no nascimento das políticas culturais no Brasil e, gradualmente, descartado ao longo da consolidação do argumento da heterogeneidade/diversidade culturais. Ao que parece, os patrimônios imateriais atualmente reconhecidos representam a valorização de ações que vão justamente na contramão dos ideais modernizantes, como é o caso das expressões culturais de povos indígenas e afro-brasileiros.

Sobretudo, há uma grande diferença nas políticas de patrimônio imaterial no que se refere aos grupos sociais que são por elas atingidos diretamente, ou como seus gestores gostariam de vê-las reconhecidas, nelas envolvidos. De fato, muitos grupos sociais atendidos pelas políticas de patrimônio imaterial encontram nelas uma primeira oportunidade de reconhecimento da presença efetiva do Estado em suas vidas, fora os relacionamentos corriqueiros em outras áreas do serviço público, quando existentes, como o atendimento em postos públicos de saúde, ou o acolhimento de crianças e jovens em escolas públicas.

A tentativa de caracterizar as ações e grupos mais recorrentemente atendidos nas intervenções políticas de patrimônio cultural imaterial mostra um perfil que se poderia designar genericamente de tradições — ou “culturas populares”, valendo-se da expressão adotada, dentre outros pelo Ministério da Cultura quando da articulação para a criação de setores de discussão do Plano Nacional de Cultura, sancionado em 2010 — em que se destacam os critérios seletivos da ancestralidade, quer dizer, são ações que têm se transmitido já através de várias gerações; da singularidade, no sentido de haver apenas uma ou umas poucas manifestações daquele tipo. Podemos acrescentar também a oralidade e, em muitos casos, a ruralidade, como critérios seletivos secundários.

Independentemente das políticas culturais, deve-se reconhecer a grande importância que tais manifestações têm para os grupos que as mantêm, seja garantindo a coesão social e seu estilo de vida, o que vale dizer: o sentido de suas vidas e, muitas vezes, a própria subsistência, ou parte dela, para muitas das pessoas envolvidas. São exemplos os conhecimentos sobre cura de doenças através de plantas e conhecimentos ligados à agricultura. Deve-se também reconhecer que tais conhecimentos poderiam e têm sido úteis à sociedade inclusiva, além de úteis aos seus portadores tradicionais. Credita-se à

experiência japonesa do pós-guerra em valorizar e estimular a transmissão dos conhecimentos tradicionais sobre construções habitacionais com resistência aos tremores de terra, o papel de motivação para o Programa dos Tesouros Vivos, criado em 1994, em âmbito internacional, pela UNESCO (SNPCI 2010; LONDRES 2008).

Para além do perfil, que majoritariamente representa um conjunto de expressões de povos indígenas e afro-brasileiros, em especial no meio rural, há atualmente novas tendências na política cultural, no sentido de reconhecimento de patrimônios culturais imateriais urbanos e de relativamente curta existência, em especial nas políticas de patrimônio cultural desenvolvidas nas capitais<sup>9</sup>. De todo modo, a quase totalidade dos grupos atingidos pelas políticas de patrimônio cultural imaterial apresenta um histórico de inclusão social periférica e subordinada, com nenhuma ou quase nenhuma experiência de participação em políticas culturais ou acesso aos direitos a elas associadas pelo direito brasileiro, ou ainda com baixo atendimento mesmo de outras políticas e direitos, como já dito anteriormente.

Deve-se ter em mente que a distinção material/imaterial não corresponde à dinâmica da produção cultural, nem tampouco aos critérios oficiais de registro de bens imateriais, conforme assinalaram vários participantes do SNPCI. Objetos ganham o sentido

9 “No sítio da UNESCO, constavam os seguintes bens registrados como Patrimônios Mundiais situados no Brasil (sem distinção entre materiais e imateriais): Parque Nacional do Jaú; Ouro Preto; Olinda; São Miguel das Missões; Salvador; Congonhas do Campo; Parque Nacional do Iguaçu; Brasília; Parque Nacional Serra da Capivara; Centro Histórico de São Luís; Diamantina; Pantanal Matogrossense; Costa do Descobrimento; Reserva Mata Atlântica; Reservas do Cerrado; Centro Histórico de Goiás; Ilhas Atlânticas; Praça São Francisco em São Cristóvão. Acesso em: 26 out. 2011.

No âmbito do IPHAN, até o mês de outubro de 2011, havia lista de Patrimônios Culturais Imateriais reconhecidos e em processo de reconhecimento ou inventário. Os BENS REGISTRADOS, segundo o site: *Ofício das Painelarias de Goiabeiras, Kusiwa – Linguagem e Arte Gráfica Wajãpi, Círio de Nossa Senhora de Nazaré, Samba de Roda do Recôncavo Baiano, Modo de Fazer Viola-de-Cocho, Ofício das Baianas de Acarajé, Jongo no Sudeste, Cachoeira de Iauaretê – Lugar sagrado dos povos indígenas dos Rios Uaupés e Papuri, Feira de Caruaru, Frevo, Tambor de Crioula do Maranhão, Samba do Rio de Janeiro, Modo artesanal de fazer queijo de Minas, Roda de Capoeira, Ofício dos mestres de capoeira, Modo de Fazer Renda Irlandesa (Sergipe), O toque dos Sinos em Minas Gerais, Ofício do Sineiro, Festa do Divino Espírito Santo de Pirenópolis (Goiás), Ritual Yaokwa do Povo Indígena Enawene Nawe, Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro, Festa de Sant’Ana de Caicó, Complexo Cultural do Bumba-meu-boi do Maranhão. Os bens listados como PROCESSOS DE REGISTRO EM ANDAMENTO: Teatro de Bonecos Popular do Nordeste; Festa do Divino Espírito Santo da Cidade de Paraty – RJ; Ofício de Raizeiras e Raizeiros no Cerrado; Sítio de São Miguel Arcanjo – Tava Miri dos povos indígenas Mbyá-Guarani; Bico e Renda Singeleza – AL; Caboclinho, Cavalo-Marinho, Maracatu Nação, Maracatu Rural – PE; Fandango Caiçara – PR e SP; Modo de Fazer Tradicional da Cajuiúna do PI; Carimbó – PA; Modo de Fazer Arte Santeira do Piauí; Congadas de Minas Gerais; Festa de São Sebastião de Cachoeira do Arari, na Ilha de Marajó – PA; Festa de Nosso Senhor do Bonfim – Salvador – BA; Festa de São Benedito de Aparecida – SP; Bonecas Karajá – GO e TO; Procissão do Senhor Jesus dos Passos em Florianópolis – SC; Ofício de Tacacazeira na Região Norte; Região doceira de Pelotas – RS; Literatura de Cordel; Festa do Divino Espírito Santo da Cidade de Paraty/RJ; Modos de Fazer Cuias do Baixo Amazonas Cocos do Nordeste*

No IEPHA de Minas Gerais, cujo Decreto mineiro n.º 42.505, de 15 de abril de 2002 instituiu as formas de registro de bens culturais de natureza Imaterial ou intangível, que constituem patrimônio cultural de minas gerais, possui dois registros: *Modo de Fazer do Queijo Serro; Festa de Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos, em Chapada do Norte.*

A Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte, através do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural possui um bem registrado e inventários feitos ou em curso. A lei Municipal em vigor é a de n.º 9.000/2004, que “institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial” (SNPCI, op. cit.).

BEM REGISTRADO: *Ofício de Fotógrafo Lambe-Lambe; INVENTÁRIOS: Pedreira Prado Lopes; Ofício de Fotógrafo Lambe-Lambe; Ofício de Calceteiro; Mercado Central; Teatro de Bonecos – Grupo Giramundo; Comunidade dos Luízes e quilombos urbanos em Belo Horizonte”.* (Goulart 2012: 137-139)



que lhe dão seus consumidores: uma estátua em homenagem a um político pode ter sido instalada em praça pública por motivos eleitoreiros, mas, com o passar do tempo, pode assumir para munícipes um sentido imaterial significativamente distinto do sentido que originalmente lhe foi atribuído.

Haveria certos riscos na concepção de políticas baseadas na dicotomia cultura material/imaterial, como a derivação e a reificação de concepções puristas de cultura, tais como cultura “europeia”, “afro-brasileira”, “indígena”, “popular”, etc., desprezando-se os fluxos, fusões e trocas culturais. Mas o risco maior é a crença, que parece direcionar a ação de alguns gestores de política cultural ou de projetos culturais, de que:

“as manifestações de culturas letradas estão gravadas em objetos dotados de grande valor individual, [...] enquanto o que é reconhecido como imaterial vem de culturas ‘puras’, como as ameríndias, africanas e as genuinamente brasileiras, as quais se manifestam tão somente por imaterialidades, festas, cantos, modos de fazer” (SNPCI 2010).

Manifesta-se, pois, atualmente, na política cultural do patrimônio imaterial, um antagonismo artificial entre “materialidade” e “imaterialidade”, que parece servir exatamente ao fim que ele almeja: alcançar grupos populares remotos, no sentido da grande distância social entre eles e a sociedade urbana afluyente, dotados de tradições singulares, “excluídos” das políticas culturais e, virtualmente, de quaisquer políticas sociais. Manifesta-se, pois, o sentido de um projeto democratizante estabelecido nas instituições públicas, que se desenvolve desde o fim da ditadura militar. Manifesta-se também um sentido de continuidade, no que se refere à aliança de uma elite intelectual propositiva, ou seja, mobilizada politicamente, com os grupos ocupantes do estado, mesmo que ambos tenham mudado significativamente desde os anos 1930, marco histórico dessa nossa discussão. Há também um sentido de continuidade no *ethos* patrimonialista do estado brasileiro: além de induzir e dirigir o desenvolvimento econômico, como uma espécie de megaempreendimento de que tudo o mais depende, o poder público passa a destinar recursos a um universo cada vez mais diversificado de grupos e pessoas envolvidos na produção cultural.

As elites intelectuais que hoje influem decisivamente nas definições do que é ou não é patrimônio cultural imaterial são majoritariamente advindas do sistema universitário público, principalmente do sistema de pós-graduação estabelecido concentradamente na região sudeste, mas razoavelmente presente em todo o território nacional. Esse sistema supre a política cultural de “descobertas” patrimoniais e de “especialistas” a serem assimilados ao estado para implementá-la. Tal e qual as antigas, essa nova elite está mobilizada em torno de um projeto nacional com sentido “democratizante” e encontra fácil receptividade nos gabinetes políticos, o que fica patente nas leis em vigor voltadas para assegurar recursos à política cultural. O sentido de democracia, como acesso aos recursos públicos



(patrimônio público, em um sentido mais abrangente) decorrente de definições de bens patrimoniais culturais imateriais é que parece ter se ampliado um pouco. No processo “democratizante” que vivemos, além da ampliação na definição e efetivação de direitos universalistas, surgiram esses novos direitos voltados para grupos populares específicos, como uma espécie de contrapeso às garantias legais que grupos privilegiados recorrentemente gozaram na sociedade brasileira.

A ampliação desses direitos já se manifestara na Constituição de 1988, inclusive no caso do direito cultural a bens imateriais, conforme seu artigo 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;
- IV- as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V- os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico” (Brasil 1988).

Amparados pela Constituição de 1988 e por outros arranjos institucionais, desde então, a união, os estados e os municípios podem intitular bens culturais imateriais como patrimônios públicos e o têm feito crescentemente. Isso parece indicar que as políticas de cultura imaterial têm crescentemente assumido funções de legitimação do poder público, como respostas efetivas às demandas “democratizantes”. Desse modo, os governos, sempre acossados por grupos rivais, assimilam os bens patrimoniados à sua própria imagem e a seu próprio projeto, num processo muito semelhante àquele descrito por Peter Fry, sobre a apropriação estatal, que se auto proclama identificado com a sociedade, dos bens da cultura popular (Fry 2005: 149-156). Um exemplo: quando da intitulação do *bumba meu boi* como patrimônio cultural imaterial do Brasil, isto é, federal, em 2010, a então governadora Roseana Sarney, herdeira do patrimônio político de sua família, declarou que “a partir desse reconhecimento, a expressão maior de nossa cultura ganha força nacional, com raízes definitivas em nosso solo” (Sarney 2010). Em muitos casos, a intitulação é iniciativa e realização exclusiva dos governos, visando a projetos turísticos, de captação de recursos ou de linhas de crédito, sem a participação efetiva dos portadores/proprietários dos bens patrimoniados. Segundo Elomar Mazoco (SNPCI 2010), muitas paneleiras de Goiabeiras, ES, não sabem por que ou para que o ofício que desempenham,

de produção artesanal de painéis de barro, tem o título de patrimônio cultural imaterial do Brasil. De fato, as paineleiras não recebem nenhuma contrapartida do Estado pelo bem que produzem. Além disso, ainda correm o risco de intervenção estatal danosa à sua atividade, haja vista que as luzes sobre a produção das painéis também levantam, por parte do poder público, maior atenção quanto à fiscalização de cumprimento, nem sempre possível, de regras legais rígidas de vigilância sanitária e regulação urbana para o local em que produzem o artefato.<sup>10</sup> Por outro lado, é notável o incremento do marketing de empreendimentos turísticos e hoteleiros, embasados, dentre outros, nos “patrimônios culturais” locais, que são incorporados em narrativas que falam sobre os destaques turísticos dos destinos a serem visitados por turistas.<sup>11</sup>

As peculiaridades desses direitos os tornam de difícil efetivação legal. A própria dinâmica de produção dos conhecimentos/expressões tradicionais, como correntemente são chamados, faz com que necessidades sejam muito distintas em cada grupo e não se conformam à definição de “patrimônio cultural imaterial”, e sejam cobertos por políticas. Bem distinta, por exemplo, é a situação bens artísticos, científicos e tecnológicos, cuja produção é discriminável pessoalmente e que encontram toda uma legislação mais adaptada a esta personificação da produção, como a definição de propriedade intelectual - distinto do território do direito e políticas de patrimônio cultural imaterial<sup>12</sup> — o que resulta em potenciais benefícios, em especial econômicos, aos “proprietários” de obras artísticas, científicas ou tecnológicas.

No caso de efetivação do direito associado ao bem cultural imaterial, aparecem em alguns estados e municípios brasileiros, ressoando experiências internacionais<sup>13</sup>, a figura do patrimônio “vivo”, em que o intitulado é uma pessoa. Esse procedimento consiste na escolha de determinados líderes, seja por sua antiguidade ou conhecimentos específicos,

10 Aqui devemos considerar as possibilidades de expansão da configuração/rede social, ou conforme certa moda sociológica, capital social, de grupos populares, decorrentes dos processos de inventário, que normalmente envolvem pesquisa extensa e, em geral, demorada, colocando aqueles grupos em contato com variados agentes sociais importantes. De fato, parece que essa expansão, em muitos casos, surte mais benefícios aos grupos, em termos de viabilização de seus interesses, que a própria intitulação. Mas daqui também decorreria uma questão: em que medida o prévio capital social garantiria os meios de se chegar ao título?

11 Monitoramento de matérias veiculadas no Google no ano de 2010, por meio da busca da palavra Patrimônio Cultural Imaterial. Ferramenta: Google Alerta, com resultados diários.

12 O campo dos direitos e políticas voltados à propriedade intelectual e industrial (pautado na produção de obras artísticas — belas artes, obras literárias, inventos, patentes etc.) vislumbra o ganho de retribuições financeiras e mesmo de certo monopólio/propriedade do uso das obras produzidas pelos criadores. Já o campo do direito e das políticas de patrimônio cultural imaterial é frequentemente associado por gestores e por juristas à ideia de domínio público, tomado em seu sentido comum e direto: aquilo que pode ser usado por todos ou por qualquer um, sem contrapartida financeira necessária aos mantenedores dos conhecimentos/expressões tradicionais ou sequer, em muitos casos, a garantia de que estes mantenedores possam definir com clareza como seus conhecimentos/expressões serão utilizados por terceiros.

13 Japão, na década de cinquenta; Coreia, através da Lei n.º 961 de 1962; Tailândia, desde 1985, com a projeção do reconhecimento dos National Artists; Filipinas, através da Lei n.º 7.355, de 05 de fevereiro de 1992; França (ano 2004), por meio de um decreto que tinha por incumbência conceder o título de “Mestre da Arte”; A República Tcheca, através do Decreto n.º 5/2003, de 16 de dezembro de 2002 (Costa 2010).

de manifestações populares tradicionais para receber o título de patrimônio vivo, mas nem isso é imune a críticas, de ordem jurídica e política (SNPCI) e pelos próprios representantes de grupos tradicionais. Rodrigo Vieira (SNPCI) ressalta o limites da adoção de critérios sociais para a execução desta política no estado do Ceará. Ailton Krenak (SNPCI 2010), por sua vez, lembra que na vida cotidiana dos povos indígenas ninguém fica se atribuindo títulos e isso pode se tornar até mesmo ofensivo. Ele acrescentou que muitas denominações que recaem sobre os índios, como a de “pajé”, são estranhas à tradição e deformam o sentido dado pelos próprios índios, o que faz refletir sobre o impacto da atribuição do título de “mestre” ou “tesouro vivo” a alguém nestes contextos.

## DIVERSIDADE CULTURAL E DIREITOS CULTURAIS

Efetivamente, o grosso das políticas de patrimônio cultural imaterial tem se restringido a ações de documentação e propaganda oficial de expressões singulares de cultura popular tradicional, escolhidas entre muitas outras. Mas seu discurso legitimador vai além:

A compreensão dos efeitos deste processo complexo de trocas e imposições culturais e suas consequências nos planos sociais, econômicos e políticos, nos remetem necessariamente à questão da diversidade cultural, entendida como ‘expressão da inventividade do espírito humano’, mas também como projeto político de equidade entre nossas diferenças. Assim, manter vivos os patrimônios culturais materiais e imateriais marcados pela diversidade, não representa apenas uma preocupação de inventariar o folclórico ou o etnográfico de uma sociedade, mas sim a busca da valorização do potencial de coesão e transformação social que a diversidade cultural apresenta” (Alves e Barros 2009: 02).

Por ele, percebemos que, mais que identidade, o que se enfatiza agora é a diferença e o valor da diversidade. Como uma derivação do discurso da perda, agora se expressa a consciência de um empobrecimento cultural produzido pela homogeneização e da necessidade de preservação do maior número possível de expressões de cultura popular tradicional. O desafio seria lidar com “padrões e processos de interação desencadeados entre as diferenças”, com situações em que “cada grupo e/ou sociedade é capaz de realizar com, através e por meio das diferenças que compõem a si próprias e aos outros” (Alves e Barros 2009:9).

Uma tendência observada em alguns países é o estímulo ao intercâmbio cultural, visando à diversidade cultural, entrevedo o benefício da resolução amistosa de conflitos. Assim, a Colômbia, México, França, Espanha, por exemplo, têm implementado, através de organizações não governamentais, ações de mediação em conflitos envolvendo grupos sociais em situação de risco. No Brasil, a “cultura da paz”, expressão encontrada como

fundamento de alguns programas do Ministério da Cultura desde a gestão Gilberto Gil, aparece expressa nos objetivos de mutirões e programas de incentivo à conciliação judicial, sem, contudo, conectar-se aos propósitos de promoção da diversidade cultural<sup>14</sup>. Tais fatos parecem indicar obvias intenções de instrumentalização política dessa noção.

[...] a diversidade cultural é invocada por qualquer motivo, em qualquer instância, sem avaliação crítica e com uma inflação verbal que cresce incessantemente. Ora, certamente é um mau serviço que se presta à causa essencial que deveria justamente representar uma tal expressão, hoje com muita frequência reduzida à dimensão de um “slogan” (Bernard 2005: 73).

É de se notar a frequência com que termos como diversidade e identidade culturais são referidos atualmente na mídia, que, por sua vez, encontra-se em rápida expansão, denotando sua utilização no domínio geral, bem além do grupo de especialistas do sistema de pós-graduação do país. É interessante atentar para o significado de ações concebidas e realizadas no âmbito do estado moderno, justificadas em termos de seu caráter diverso, no sentido de preservar as produções simbólicas prevaletentes anteriormente à instituição desse estado. Seria algo como um “reencantamento cultural do mundo”, promovido racionalmente pelo estado democrático de direito? Seria uma reinvenção de tradições feita por peritos culturais numa época marcada pelo “solapamento das tradições”? (Giddens 2003: 17-38) Responderíamos que sim a tais questões. As tradições resgatadas pelo patrimônio, quando o são, deixam de ser tradições, pelo menos no sentido sociológico forte do termo, como relações sociais fundadas na crença na sacralidade do passado, situadas no limite de um sentido claramente racional e vividas como tais pelos que delas participam. A sobrevivência das tradições preservadas passa a depender da sociedade inclusiva, de sua transformação em valor econômico, político ou pessoal.

José J. Carvalho (1992) aborda a questão pelo lado mais prático, quando diz a respeito das tradições populares, que elas:

Ou bem continuam confinadas às suas regiões (tornando-se, no melhor dos casos, “cultura regionalizada” com fins de identidade), ou bem têm que passar pelo filtro da homogeneização e simplificação dos meios massivos de comunicação para alcançar uma influência além de seu local de origem (Carvalho 1992: 34).

Há, contudo, quem creia ser possível ficar com o melhor dos dois mundos. Por

14 A utilização de meios de intervenção na “cultura”, quando da execução de políticas de setores que não a visam como fim — neste sentido, a judiciária, a segurança pública, o meio ambiente — de forma geral, fundamentam suas propostas de forma desconectada às metas e fundamentos próprios do setor das políticas culturais. A cultura acaba aparecendo como uma dimensão incógnita, que nem se dispensa, nem se acolhe como fundamental à execução das políticas de outros setores. Ainda sim, não raro, o fator cultural aparece como justificativa do insucesso de políticas não culturais.

exemplo: é possível ser indígena, receber em sonho instruções sobre o uso de plantas, ao mesmo tempo em que se frequenta uma universidade e se aprende, por exemplo, a teoria de Giddens sobre o solapamento inexorável das tradições empreendido pela modernidade ocidental. Esses que assim creem têm muito o que fazer e entendem que essa discussão sobre inviabilidade ou limites da diversidade cultural é um caso vencido de “inopor-tunidade” política. Haveria muito que se fazer e seria o ponto fundamental da questão:

Se considerarmos a política como espaço discursivo de negociação pública de interesses, representações ideológicas e símbolos, o que devemos perguntar-nos não é se há ou pode haver lutas culturais, lutas em nome de identidades coletivas, da diferença, da riqueza (sic) e sim em que medida essas lutas estão abrindo espaço para a discussão política (Maeso 2009: 188).

O muito a se fazer inclui a disputa por recursos com a política de cultura material, bem melhor aquinhoadada pelo estado. Juntamente com esta, tem que disputar pelos recursos da política social em geral, bem melhor aquinhoadada que a cultural. Juntamente com as demais políticas sociais, tem que disputar pelos recursos da política econômica. Sobre esse último front, deve-se notar que contrariamente ao desenvolvimento histórico da política cultural de se desvincular de outras políticas sociais, como educação e turismo, atualmente há um movimento na direção oposta, ou seja, de inclusão da cultura na agenda das políticas sociais.

Uma expressão dessa reaproximação está inscrita no próprio Plano Nacional de Cultura, de 2010 e outra poderia ser exemplificada com a proposta de Maria das Graças L. Brandão no SNPCI, de se introduzir os conhecimentos populares tradicionais sobre plantas no currículo escolar, uma vez que, segundo ela, os jovens descendentes dessas comunidades populares nem sempre estão interessados em aprender e assimilar as tradições (SNPCI). Nesse caso, o direito ao bem imaterial se presume estar sendo exercido pelas novas gerações de alunos do sistema educacional que adotasse a política. Mais particularmente beneficiaria os “conhecedores” da tradição, que teriam, pelo menos em tese, novas e melhores oportunidades econômicas.

## DIREITO CULTURAL PRIVADO OU PÚBLICO?

Uma das divisões clássicas do direito é aquela que o distingue em privado, correspondendo às leis que regem as relações entre particulares, e o público correspondendo às leis que regem as relações no âmbito do estado e do estado com particulares. Mas há uma zona cinzenta na distinção. É reconhecida, inclusive no meio jurídico, a participação de interesses particulares em definições legais do sistema jurídico. Como também a incorporação pelo estado de bens particulares por meio desses dispositivos legais. Isso, de

acordo com algo para o qual Max Weber já chamava a atenção há um século:

A questão de quais sejam, em cada caso, os interesses de que deve cuidar a própria instituição do estado, até hoje, está sujeita a mudanças. E sobretudo, pode ocorrer que uma área de interesses seja intencionalmente regulamentada mediante o direito estatuído, de tal maneira, que a criação de pretensões privadas de indivíduos e a de poderes de mando ou outras funções de órgãos estatais, às vezes referentes à mesma questão, coexistam em uma situação de concorrência. [...] portanto, não é unívoca em toda parte a delimitação das esferas do direito público e do privado. Muito menos ainda isso aconteceu no passado. Pode-se mesmo até faltar completamente uma distinção. Isso quando todos os poderes de mando têm o caráter de privilégios pessoais, denominadas “prerrogativas” (Weber 1999: 3).

A partir do conjunto de evidências e/ou argumentos considerados, ficou-nos a nítida impressão que a efetivação do direito patrimônio cultural, seja material ou imaterial, atende a interesses privados em uma escala considerável. Outra impressão é que a base social em condições de obter os privilégios privados decorrentes de uma relação com o estado se ampliou consideravelmente e isso não deixa de ser, lato sensu, uma espécie de democratização. É-o no sentido mais literal, de maior presença de “povo” na folha de pagamentos do estado, mas cuja presença ali, dadas as tradições patrimonialistas do próprio estado, se dá na forma de apropriação privada do estado pelo “povo”, evidentemente através de representantes do povo, que recebem, assim, uma intitulação/autenticação supostamente vantajosa. Como o critério é patrimonialista, no caso dos representantes do povo, suas vantagens são proporcionais àquelas que sua origem social e padrão de consumo permitiria cogitar. Nesse sentido, certos efeitos de políticas imbricadas em interesses privados seriam claramente antidemocráticos, pois a ampliação reconhecidamente democrática da base social com oportunidades de apropriar-se privadamente de vantagens decorrentes de prerrogativas, implica necessariamente na reprodução do próprio sistema de apropriação privada do estado feita em bases proporcionais: quem é socialmente mais privilegiado fica com a maior parte e, assim, gradualmente na escala social, com os pobres recebendo a parte “que lhes cabe”, dada sua pobre condição.

Mas não é só de apropriações do estado que vive a política cultural; o contrário também ocorre, ou seja, pode ocorrer ação deletéria do estado sobre determinados interesses privados. Na seara dos bens tombados há uma situação recorrente que pode servir para mostrar essa possibilidade. É o caso de proprietários de bens imóveis antigos ou que, por uma razão acadêmica qualquer, são tombados. As restrições legais acarretadas, não raro, implicam depreciação venal do imóvel e o interesse privado do proprietário é flagrantemente contrariado. Vale notar que a intitulação de bens imateriais não surte o mesmo efeito do tombamento, mas mesmo assim sofrem algumas resistências de interesses contrariados. Ao participar do Seminário sobre o Mercado Central, em 2008, onde

se debateu, entre outros assuntos, a possibilidade de intitulação do Mercado como patrimônio imaterial, percebemos certo mal-estar e temor, expresso basicamente pelos donos de estandes e trabalhadores locais. Outra situação decorre da formalização legal em curso que parece indicar que os ditos conhecimentos tradicionais devem ser considerados indistintamente como patrimônios culturais e, conseqüentemente, de domínio público, desconsiderando ou minorando o território de disputa por direitos de propriedade intelectual dos grupos que os mantêm.

Há casos, como o da intitulação patrimonial do modo artesanal de fazer o queijo do Serro, MG, em que uma solução de compromisso foi assumida pelos produtores e pelo estado, que se via compelido a proibir a fabricação do referido queijo, por ele não se adequar às exigências da fiscalização sanitária do próprio estado. Pelo acordo, o queijo só pode ser comercializado no estado de Minas Gerais.

Na internet, deparamo-nos com o caso da Farmácia Oswaldo Cruz, de Fortaleza, CE, em 19 de janeiro de 2012:

“Quem passa pela Rua Major Facundo, 576, centro de Fortaleza, irá continuar tendo o prazer de recordar um pouco da história da capital e usufruir o excelente atendimento, pois a tradicional Farmácia Oswaldo Cruz foi tombada como patrimônio histórico e cultural na manhã de ontem” [...] No entanto, para alguns membros do Comphic e também para advogados e proprietários da Oswaldo Cruz, a decisão abriria a possibilidade de funcionamento de outro estabelecimento no lugar da drogaria. Diante disso, uma votação entre os conselheiros resolveu tombar tanto o prédio, quanto os bens integrados da farmácia. “Para garantir que o uso se mantenha, é preciso amarrar o tombamento do prédio com os bens integrados. Do contrário, no lugar da farmácia, poderia funcionar uma boate”, ressalta Clélia Monastério, coordenadora do Patrimônio Histórico Cultural [...] (Karla 2012).

O caso da farmácia ganhou repercussão numa rede social, Facebook, denominada “Patrimônio Cultural”. Muitos opinaram que a estratégia do Conselho seria fadada ao insucesso, posto que o uso de bens seria melhor tratado como patrimônio imaterial, e que não seria o caso de tombamento. Tendo em vista o dinamismo atribuído à modalidade “imaterial” de políticas de patrimônio cultural, afinal, por que não uma boate? Muitas igrejas inutilizadas e que foram tombadas na Europa, têm sido utilizadas como boates, bibliotecas, bares, restaurantes, entre outros usos. Há uma opinião generalizada de que tais soluções têm tido êxito, atraído turismo, empregos, etc., mostrando a possibilidade de convergência entre interesses privados e públicos na política patrimonial. Devemos mencionar, por fim, aqueles casos em que se instala um agudo conflito de interesses privados na disputa pela definição da política de patrimônio. Lembre-se, por exemplo, do reconhecimento patrimonial de territórios indígenas, que se depara com interesses hidrelétricos, minerários e agroindustriais de grande porte.

- ABREU, Regina M. do R. M. Patrimônio cultural: tensões e disputas no contexto de uma nova ordem discursiva” In: L. Filho; M. Ferreira; C. Eckert; J.F. Beltrao (Orgs.). *Antropologia e Patrimônio Cultural: diálogos e desafios contemporâneos*. Blumenau: Nova Letra, 2007: 263-286.
- ALVES, Armanda M. M.; BARROS, José, M. Identidade e diversidade: paradoxos e articulações para uma política pública. In: Unsam e idaes. Reunión de antropologia del mercosur, 8., 2009 Disponível em: <<http://www.ram2009.unsam.edu.ar>>. Acesso em: 12.02.2012, 2009.
- BERNARD, François de. Por uma redefinição do conceito de diversidade cultural. In: L. Brant (Org.). *Diversidade cultural, globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas*. São Paulo: Pensart, pp. 73-81, 2005.
- BORGES, Marco A. O tombamento como instrumentos jurídicos para a proteção do patrimônio cultural. *Revista Jurídica*, Brasília (DF): Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, v. 7, n. 73, jun.-jul. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_73/artigos/MarcoAntonio\\_rev73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_73/artigos/MarcoAntonio_rev73.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2013.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília (DF): Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Decreto n.º 3.551, Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências*. Brasília (DF): Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3551.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Decreto n.º 5.753, de 12 de abril de 2006. Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, e assinada em 3 de novembro de 2003*. Brasília (DF): Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3551.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2014.
- CARVALHO, José J. O Lugar de Cultura Tradicional na Sociedade Moderna. In: IBAC. Seminário de folclore e cultura popular: as várias faces de um debate. Rio de Janeiro. Anais... IBAC. Rio de Janeiro, 1992: 23-38 (Série Encontros e Estudos, v. 1)
- COSTA, Rodrigo V. Análise Jurídica das Leis sobre Tesouros Vivos no Brasil e no Mundo: a experiência do Ceará de 2003 aos dias atuais. In: IRCC SEMINÁRIO NACIONAL



- PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL. 1ª ed., Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte 2010.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder; formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2000. v.1-2.
- FRY, Peter. *A persistência da raça: ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África Austrá*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Tradução: P. Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- GONÇALVES, José R. S. *A retórica da perda*. Belo Horizonte: UFMG, 1997.
- GOULART, Paloma E. S. *Patrimônio Cultural Imaterial: valores, sentidos, imaginários e ação social relacionados à proteção, promoção e valorização dos conhecimentos e expressões tradicionais na contemporaneidade*, 2012, 169 p. Dissertação. (Mestrado em Sociologia) FAFICH – UFMG, Belo Horizonte, 2012.
- KARLA, Camila. Farmácia Oswaldo Cruz: prefeitura aprova tombamento. *Diário do Nordeste*, s.l: s.n., 2012. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1092274>>. Acesso em: 19 jan. 2012.
- LONDRES, Maria C. Construção das Políticas Internacionais de Referência para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial. In: *Patrimônio Imaterial*. s.l.: DUO Informação e Cultura e ONU , 2008. (Curso, aula 1.)
- MAESO, Sílvia R. *La política de representación: sociología de la identificación cultural y escenarios urbanos en el Peru y Ecuador contemporáneos*. Leioa: UPV, 2006.
- RANGEL, Carlos. Pensamentos de Aluísio Magalhães. 2012. Disponível em: <<http://www.proteuseducacaopatrimonial.blogspot.com>> Acesso em: 01 fev. 2012.
- RUBIM, A. A. C. Políticas Culturais no Brasil: trajetória e contemporaneidade. Políticas Culturais, 2008. Disponível em: <<http://politicasculturais.wordpress.com/bloco-v-politicas-culturais-no-brasil-e-na-bahia/>>. Acesso em: 28 out. 2011
- SARNEY, Roseana. Bumba-meu-boi do Maranhão é patrimônio cultural do Brasil. Maranhão: Secretária de Estado e Cultura, 2012. Disponível em: <<http://www.cultura.ma.gov.br>> Acesso em: 10 out. 2011.
- SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL (SNPCI). 1ª ed. Belo Horizonte, 29-30 set/1. out .2010.
- VALADE, Bernard. *Cultura. Tratado de Sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília (DF): UNB, 1999.

Programação Completa do Seminário Nacional Patrimônio Cultural Imaterial

PROGRAMAÇÃO SEMINÁRIO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL - ANO 2010,

1.<sup>a</sup> edição Minas Gerais:

Abertura — 29 de setembro de 2010.

(07 h) - Credenciamento

(08 h) - Abertura do Seminário com Professor BRUNO WANDERLEY JUNIOR

(08 h 45 min) - Execução Hino Nacional

(09 h) — Considerações de representantes das Instituições Parceiras:

- Dom Helder Câmara — MARIA CÉLIA
- Rede Catitu Cultural — MARCO LOBUS
- Secretaria Estadual de Cultura do Estado Minas Gerais — ANTÔNIO CARLOS DA SILVA RIBEIRO
- Instituto de Conhecimentos Tradicionais Mestre Guiga — CÉLIO GUIGA
- Guiga Goulart Produções - PALOMA GOULART

*Palestras 1.º dia - 29 de setembro de 2010*

MESA 1

*Abordagens do Patrimônio Cultural Imaterial: conceito, políticas públicas e diretrizes do Plano Nacional de Cultura.*

Presidente: Bruno Wanderley Júnior (Professor de Direitos Humanos - PUC/MG e UFMG)

*(10 h) Abordagem do Patrimônio Cultural Imaterial na atualidade.*

Silvana Rubino (Professora Doutora, Chefe do Departamento de História da IFCH — (UNICAMP)

*(11 h: Políticas Internacionais de Patrimônio Cultural Imaterial e os desafios brasileiros.*

Giselle Dupin (Coordenadora de Articulação, Formação e Conteúdo da Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural — Ministério da Cultura do Brasil)

*(12 h) Perguntas aos palestrantes*

MESA 2

*Políticas públicas, estímulo, metodologias de inventário e registro.*

Presidente: Denísia Martins Borba (Historiadora)

*(14 h) Política Nacional de Patrimônio Imaterial e metodologia de inventário adotadas pelo IPHAN.*

Corina Moreira (Cientista Social - IPHAN/MG)

*(14 h 30 min) Experiências recentes da aplicação do INRC no Estado do Rio de Janeiro: avaliação e perspectivas.*

Carlos Fernando Andrade (Superintendente do IPHAN/RJ)

*(15 h 00) Política estadual de Patrimônio Imaterial e metodologia de inventário do IEPHA/MG.*

Luís Molinari (Gerente de patrimônio Imaterial - IEPHA/MG)

*(15 h 30 min) Avaliação de impacto cultural: critérios e integração de decisões.*

Ângela Dolabela Cãnfora (Pesquisadora do IEPHA/MG, Arquiteta e Urbanista)

*(16 h 00) Perguntas aos Palestrantes*

*Palestras 2.º dia - 30 de setembro de 2010*

MESA 3

*Patrimônio Cultural Imaterial: aspectos jurídicos.*

Presidente: Elisângela Dias Menezes (Advogada - Centro Mineiro de Estudos em Propriedade Intelectual)

*(09 h) Patrimônio Cultural Imaterial e Direitos Humanos Difusos*

Bruno Wanderley Júnior (Professor de Direitos Humanos - PUC/MG e UFMG)

*(09 h 30 min) Paisagem cultural e sua relação com o Patrimônio Cultural Imaterial.*

Jamerson Vieira (Procurador Chefe da Procuradoria Federal no IBRAM)

*(10 h) Biopirataria e a relação com o Patrimônio Cultural Imaterial.*

Fernando Nogueira Galvão (Juiz — TJM/MG)

*(10 h 30 min) Análise jurídica das leis sobre “Tesouros Vivos” no Brasil e no mundo: a experiência do Ceará de 2003 aos dias atuais.*

Rodrigo Vieira Costa (Advogado, Ex-Assessor Jurídico da Secretaria de Cultura de Fortaleza)

*(11h) Perguntas aos palestrantes*

MESA 4

*Patrimônio Cultural Imaterial: relação com a educação, saúde, diversidade cultural, biodiversidade e conhecimentos tradicionais.*

Presidente: Marcela Bertelli (Sócia-diretora DUO Informação e Cultura)

*(14h) Patrimônio Imaterial e diversidade cultural.*

José Márcio Barros (Coordenador do Observatório da Diversidade Cultural, Professor da PUC/MG e UEMG)

*(14 h 30 min) Conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade e biogenética.*

Maria das Graças Lins Brandão (Farmacêutica, Coordenadora da DATAPLAMT, Professora de Fitoterapia - UFMG)

*(15 h 00) Patrimônio natural e memória indígena.*

Ailton Krenak (Representante da Tribo Krenak, Produtor Gráfico e Jornalista — União das Nações Indígenas (UNI) / Rede Povos da Floresta / Núcleo de Cultura Indígena / Fondation France Libertés)

*(15 h 30 min) Saberes e saúde holística dos conhecimentos tradicionais pelos mestres: estudo de caso da Sahaja Yoga no Brasil.*

Vera Chaves Pinheiro (Arte-educadora, Sahaja Yogini)

*(16 h 30 min) Perguntas aos palestrantes*  
*Palestras 3.º dia - 01.º de outubro de 2010*

#### MESA 5

*Estudos de casos concretos de proteção e promoção.*

Presidente: Paloma Goulart (Advogada, Gestora Cultural - GG Produções)

*(09 h 00) Experiências na Irmandade dos Arturos.*

Glaura Lucas (Etnomusicóloga, Professora da Escola de Música da UFMG)

Maria Gorethe (Rainha da Irmandade dos Arturos - Coordenadoria de Promoção da Igualdade Racial)

*(09 h 30 min) Registro de lugar: estudo de caso em Belo Horizonte.*

Michele Arroyo (Diretoria de Patrimônio Cultural - Fundação Municipal de Cultura de Belo Horizonte)

*(10 h 00) Registro do Carimbó como Patrimônio Cultural Imaterial.*

Isaac Loureiro - (Representante da Irmandade de Carimbó de São Benedito - PA)

*(10 h 30 min) Patrimônio Imaterial na música popular brasileira: o baile e o choro mineiro da Família Guiga.*

Célio Guiga (Musicista, Diretor Presidente do Instituto de Conhecimentos Tradicionais Mestre Guiga e membro da Família Guiga)

*(11 h) Pergunta aos palestrantes*

#### MESA 6

*O Terceiro Setor e a defesa do Patrimônio Cultural Imaterial.*

Presidente: Guilardo Veloso (Historiador, Especialista em Gestão de Políticas Públicas e Privadas de Cultura, Fotógrafo e Produtor Cultural e Musical)

*(14 h 00) Preservação do samba de roda do Recôncavo Baiano através da Associação de Sambadores e Sambadeiras da Bahia.*

Rosildo Moreira (Coordenador Geral da Associação dos Sambadores e Sambadeiras da Bahia)

*(14 h 30 min) Associações e Poder Público na defesa dos Patrimônios Culturais Imateriais.*

Eliomar Mazoco (Historiador e Presidente da Comissão Espírito-Santense de Folclore)

*(15 h) Mobilização e capacitação de comunidades tradicionais e o levantamento e reconhecimento de Patrimônios Imateriais.*

Ricardo Calaça (Diretor do Instituto Olhar Etnográfico - GO)

*(15 h 30 min) Ministério Público e apoio ao desenvolvimento e gestão das associações.*

Tomáz de Aquino Resende (Procurador de Justiça, Coordenador do Centro de Apoio Operacional ao Terceiro Setor - CAOTS / Ministério Público)

*(16 h 00) Pergunta aos palestrantes*

# INTANGIBLE CULTURAL HERITAGE AND CULTURAL RIGHTS: MEANINGS OF THE DISCOURSE

## ABSTRACT

The article was written by the student and her advisor from the master thesis held in the Graduate Program in Sociology at UFMG in 2012. It resumes its discussion on the recent social construction of cultural heritage and its conversion in law in Brazil. Further it identifies some central agents in this process and points to some political and legal issues involved in recent attempts to effecting cultural rights, specifically the intangible cultural heritage, in our institutions. Besides the conventional bibliographic sources, the research explored intensively the data produced at the “Seminário Nacional Patrimônio Cultural Imaterial (SNPCI)”, held in Belo Horizonte, MG, Brasil, between September 29 and October 1, 2010.

## KEYWORDS

Sociology of law, intangible cultural heritage, cultural politics, cultural rights

## SUBMETIDO EM

maio de 2012

## APROVADO EM

abril de 2013

## SOBRE OS AUTORES

### PALOMA GOULART

Graduada em Direito pela PUC Minas, Pós Graduação em Direito Privado pela UCAM/RJ, Mestrado em Sociologia pela UFMG. É Doutoranda em Sociologia pela UFMG e advogada.

### ALEXANDRE CARDOSO

Graduado em Ciências Sociais e mestrado em Ciência Política, ambos pela UFMG, e doutorado em Sociologia pela USP. É Professor Associado do Departamento de Sociologia e Antropologia da UFMG.

# MOVIMENTOS SOCIAIS, RISCOS E NOVAS TECNOLOGIAS: ENSAIO SOBRE AS DISPARIDADES NO PROCESSO DE POLITIZAÇÃO

JORGE LUIZ DOS SANTOS JUNIOR  
BIANCCA SCARPELINE DE CASTRO  
FÁTIMA PORTILHO

## RESUMO

Neste artigo apresentamos e analisamos o posicionamento de alguns movimentos e organizações sociais brasileiros em relação à introdução das bio e das nanotecnologias, especialmente aquelas relacionadas à agricultura. Isso porque, apesar das semelhanças entre essas tecnologias contemporâneas, enquanto muitas organizações sociais se organizaram em torno de ações contrárias às biotecnologias, com destaque para a campanha “Por um Brasil livre de transgênicos”, não se verifica a mesma atuação em relação às nanotecnologias. Para compreender

os motivos dessa disparidade foram realizadas entrevistas com alguns dos movimentos e organizações sociais que participaram daquela campanha. A conclusão da pesquisa apontou para o fato de que as organizações sociais pesquisadas possuem uma visão ambígua em relação à nanotecnologia. Outro destaque que explica a disparidade é o desconhecimento do tema que faz com que a nanotecnologia não seja considerada uma questão urgente em suas agendas de politização e luta.

## PALAVRAS-CHAVE

Movimentos sociais, biotecnologias, nanotecnologias, politização.

O presente artigo tem por objetivo apresentar e analisar as razões do diferente posicionamento de alguns movimentos como organizações sociais brasileiras em relação à introdução de duas tecnologias relativamente recentes, quais sejam, as bio e as nanotecnologias, focando suas aplicações na agricultura.<sup>1</sup> Essa disparidade de posicionamentos ocorre a despeito das semelhanças entre essas duas tecnologias contemporâneas (ambas disruptivas;<sup>2</sup> caracterizadas por uma estrutura industrial em que novos conhecimentos são rapidamente transformados em “riqueza” ou “negócios”, pela construção de redes de pesquisa interdisciplinares e transversais, pela demanda por altas cifras de investimento, pelos riscos e/ou oportunidades envolvidos).

As biotecnologias agrícolas foram intensamente rechaçadas por diferentes instituições e atores sociais os quais, inclusive, entre diversas formas de ação, se organizaram em rede na campanha “Por um Brasil livre de transgênicos”, lançada em 1999. No entanto, não se verifica a mesma participação e engajamento desses movimentos em relação às nanotecnologias. Neste caso, vale destacar apenas a Renanosoma (Rede de Pesquisa em Nanotecnologia, Sociedade e Meio ambiente), composta principalmente por acadêmicos e pesquisadores que buscam informar e promover o debate sobre nanotecnologias entre especialistas e “não especialistas”.

Para compreender essas diferenças, realizamos entrevistas com integrantes de alguns movimentos e organizações sociais que, de uma forma ou de outra, participaram do movimento de contestação às biotecnologias agrícolas. As entrevistas tiveram por objetivo construir um conjunto de argumentos, a partir da percepção dos próprios atores, sobre o parcimonioso (ou ausente) engajamento nos debates sobre a introdução das nanotecnologias no Brasil. Os resultados encontrados confirmaram algumas hipóteses que permearam o estudo e apontaram novas perspectivas para a investigação dessa temática.

O artigo está organizado em sete partes, incluindo essa introdução. Nos itens II e III apresentamos, separada e resumidamente, algumas considerações acerca das duas tecnologias em foco. No item IV buscamos aproximá-las e no item V apresentamos a disparidade do engajamento social verificado no Brasil no que tange as duas tecnologias. As hipóteses de trabalho que serviram de referência para essa pesquisa estão destacadas no item VI, onde são apresentados os principais resultados da investigação. O item VII traz algumas considerações finais sobre o estudo.

1 Optamos por focar as aplicações agrícolas das tecnologias em questão, principalmente, por conta da ampla resistência social à biotecnologia vegetal. Contudo, não podemos deixar de destacar que mesmo a biotecnologia é tratada diferentemente pelas entidades da sociedade civil. A biotecnologia aplicada à saúde, por exemplo, apresenta um grau de rechaço social inferior à aplicação na agricultura.

2 Utilizamos o termo “disruptivas” para representar tecnologias que têm a capacidade de promover um processo de mudança paradigmática no estado da arte de alguns produtos.

A análise aqui empreendida foca a realidade observada no Brasil. No entanto, as observações do caso brasileiro parecem ter certa consonância com grande parte dos outros países, sobretudo da Europa.

## FALANDO DE BIOTECNOLOGIAS

A biotecnologia é uma técnica de alteração genética de organismos vivos que lhes atribui características não existentes originalmente na natureza. No que se refere à biotecnologia vegetal, trata-se de alterações genéticas de plantas de interesse para a sociedade, gerando organismos geneticamente modificados (OGMs), base para o surgimento das plantas transgênicas, ou seja, aquelas que possuem material genético de outra espécie. Dessa forma, a revolução por trás dessa tecnologia está na intervenção ao nível da informação genética dos organismos, admitindo a transferência de características entre seres não “compatíveis” geneticamente. Foi aberta, assim, a possibilidade de alterar o cerne da vida, sendo factível inclusive o patenteamento de “partes” de seres vivos.

É possível encontrar no mercado ao menos dois grupos principais de transgênicos: organismos resistentes a herbicidas e organismos resistentes ao ataque de insetos. Em menor escala é possível encontrar, ainda, organismos resistentes a vírus e com combinações destas três características. As principais culturas em que tais tecnologias têm sido utilizadas são a soja, o milho, o algodão e a canola. Entretanto, outros cultivos vêm sendo pesquisados e introduzidos no mercado, como é o caso de alimentos que duram mais tempo na prateleira e que possuem reforço de propriedades nutricionais.

A emergência das biotecnologias modernas criou uma estrutura industrial que se destaca pela rapidez com que os novos conhecimentos são transformados em “riqueza” ou “negócios”. Suas inovações contam com um alto grau de dependência da pesquisa básica e de interdependência entre diversas áreas do conhecimento (Silveira e Borges 2004). A pesquisa e a produção de OGMs demandam altas cifras de investimentos com laboratórios e com cientistas altamente capacitados. Além disso, biotecnologias implicam riscos e oportunidades igualmente extraordinárias.

Por ser uma tecnologia relativamente nova e em constante desenvolvimento, que conta com a participação de diferentes agentes em diversas áreas de pesquisa, deve contar também com formas de coordenação, políticas públicas e arranjos institucionais específicos (Silveira e Borges 2004).

No Brasil, o processo de introdução de biotecnologias foi regulamentado através da Lei de Propriedade Industrial e da Lei de Biossegurança. Além disso, o Decreto n.º 1520/95 ligado à Lei de Biossegurança constituiu a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBIO) com a atribuição de estabelecer normas sobre acerca da manipulação, uso e classificação dos OGMs segundo o risco inerente a cada atividade.



Assim, pode-se afirmar que a biotecnologia só foi introduzida no Brasil após a consolidação do arcabouço legal que a legitimasse: a Lei de Propriedade Industrial permitiu que as empresas detentoras dos direitos comerciais passassem a cobrar pela utilização de suas criações; e a Lei de Biossegurança permitiu a divisão da responsabilidade pela difusão dos transgênicos no meio ambiente entre empresas e governo, tendo em vista que ela pressupõe uma avaliação, por parte do poder público, dos riscos da liberação de um organismo transgênico (Castro 2008).

## NANOTECNOLOGIAS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Os cientistas utilizam o prefixo “nano” para representar, através do que denominaram escala nanométrica, partículas de magnitude demasiadamente pequena, numa atividade científica batizada de nanociência que tem como ferramenta e produto, a nanotecnologia.

Salamanca-Buentello *et al.* (2005: 383) definem atividade nanotecnológica como:

[...] estudo, design, criação, síntese, manipulação e aplicação funcional de materiais, equipamentos e sistemas através do controle da matéria na escala nanométrica (de um a cem nanômetros, onde um nanômetro equivale a  $1 \times 10^{-9}$  parte de um metro), isto é, no nível atômico e molecular; além da exploração dos fenômenos e propriedades originais da matéria nessa escala (Tradução nossa).

A possibilidade de manipular átomos de forma individualizada suscita entre os cientistas o anseio de usar nanotecnologias em diversos campos científicos (física, química e biologia) e em suas diversas áreas de aplicação (medicina, cosméticos, alimentos, novos materiais, energia, agricultura etc.).

Apesar dessa aspiração, as nanotecnologias têm sido objeto de controvérsias, pois, por um lado, destacam-se os riscos incomensuráveis que podem trazer para os seres vivos do planeta Terra; por outro, é vista como a grande oportunidade de acabar com a escassez de matérias-primas, com a fome e com diversas doenças, proporcionando as bases para o almejado desenvolvimento sustentável.

Para Caballero (2005: 238) faz-se necessário responder a um conjunto de questões quando se consideram os riscos potenciais da manipulação e uso de materiais na escala nanométrica, tais como: através de quais meios esses materiais penetram no ambiente? Como esse material poderia chegar ao corpo humano? Quais seriam os modos de dispersão desse material no meio ambiente? Como são transportados? Para o pesquisador “exposição e biodisponibilidade de nanomateriais possivelmente oferecerão riscos à saúde humana”.

No ambiente de trabalho o risco está na exposição a componentes que ainda não possuem estudos toxicológicos. Dada a existência de novas propriedades, não existe informação suficiente sobre os mecanismos de segurança necessários para evitar vazamentos e

dispersão de matéria pelo ar e pela água. Além disso, existe sempre o risco de acidentes no processo de produção, armazenamento ou transporte, ou mesmo práticas de descarte inadequado de resíduos dessas substâncias de propriedades desconhecidas.

Pelo lado dos consumidores, além da contaminação indireta que pode advir da poluição da água e do ar, tem-se a exposição direta às nanotecnologias através da ingestão ou contato com o corpo, como pode ocorrer no caso do uso de filtro solar, cremes hidratantes, alimentos e medicamentos ingeridos. Além das incertezas inerentes ao conteúdo biológico, químico e físico das nanotecnologias, ressalta-se a possibilidade de intensificação ainda maior da substituição de trabalho humano por trabalho nanotecnológico, através da incorporação sistemática do progresso técnico.

As possibilidades abertas com as nanotecnologias aplicadas à agricultura nos fazem vislumbrar o limiar de um novo processo de industrialização rural, potencializando fertilizantes e corretivos para solos empobrecidos, por exemplo. No Brasil, a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa) trabalha com nanotecnologia em vários centros de pesquisa no Brasil e em diversos laboratórios virtuais através do intercâmbio com outros países, França, Holanda e Estados Unidos, além de dez universidades brasileiras parceiras. Os resultados já obtidos foram o desenvolvimento de revestimentos de biopolímero que aumentam o tempo de conservação de frutas (facilitando as exportações) e a “língua eletrônica” que possibilita o controle de qualidade de bebidas com uma margem mínima de erro. Porém, os avanços nas pesquisas ainda são considerados incipientes se contrastados com as possibilidades vislumbradas para o setor.

Além da Embrapa, o governo brasileiro tem estimulado as pesquisas em Nanotecnologia e Nanociência (N&N) através de sua agência de fomento à pesquisa científica (CNPq) que disponibilizou, pioneiramente, no ano de 2001, um edital para a formação de redes de pesquisa na área de nanotecnologia. Vejamos alguns dados na tabela 01 a seguir:

**Tabela 01 — Recursos investidos pelo MCT na área de N&N, 2001-2008**

| ANO  | RECURSOS em R\$ mil | Investimento por Região* |        |          |          |           |
|------|---------------------|--------------------------|--------|----------|----------|-----------|
|      |                     | Centro-Oeste             | Norte  | Nordeste | Sul      | Sudeste   |
| 2001 | 25.468              | -                        | -      | -        | -        | -         |
| 2003 | 11.652              | -                        | -      | -        | -        | -         |
| 2004 | 17.515              | -                        | -      | 402,50   | 641,24   | 4.224,08  |
| 2005 | 60.300              | 3.074,07                 | 15,00  | 8.948,96 | 6.553,96 | 18.279,92 |
| 2006 | 28.400              | 516,10                   | 50,00  | 1.420,52 | 5.814,39 | 18.277,20 |
| 2007 | 57.700              | 7.363,71                 | 136,65 | 7.298,23 | 6.893,20 | 32.237,53 |
| 2008 | 27.200              | -                        | -      | -        | -        | -         |

Fonte: Relatório Nanotecnologia: Investimentos, resultados e demandas (Brasil 2006) e Relatório Analítico do Programa de C, T&I para Nanotecnologia (Brasil 2009). \*Somente apoio a projetos selecionados por editais.

No período de 2001 a 2010, o governo federal, através do CNPq, lançou vinte editais dos quais quatorze tinham as atividades de N&N como objeto principal e seis traziam a N&N como área passível de financiamento. Através dos editais, foram financiados mais de quatrocentos projetos, onde cerca de duzentos e trinta foram desenvolvidos por “jovens pesquisadores”. No Quadro abaixo destacamos os temas recorrentes nos diversos editais do CNPq.

**Quadro 01 — Áreas estratégicas em N&N selecionadas nos Editais do CNPq, 2001-2010**

| <b>ÁREAS ESTRATÉGICAS</b>                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a) Nanobiotecnologia, sensores, materiais nanoestruturados e materiais nanomagnéticos;                                                    |
| b) Materiais avançados, plasma, supercondutividade e fusão nuclear com aplicação nos setores de energia elétrica, petróleo e gás natural; |
| c) Cadeia produtiva do agronegócio, incremento da produtividade agrícola, detecção e/ou vetores e pragas;                                 |
| d) Setor de pigmentos de tintas, setor têxtil;                                                                                            |
| e) Saneamento básico e recursos hídricos, tratamento de água e/ou remediação ambiental, redução e/ou tratamento da poluição;              |
| f) Cosméticos, liberação controlada de fármacos, monitoramento e/ou diagnósticos em saúde; e                                              |
| g) Estudos voltados aos impactos sociais, ambientais, econômicos, políticos, éticos e/ou legais.                                          |

Fonte: Santos Junior (2011: 109).

Algumas empresas, sobretudo estrangeiras, já possuem pedidos de patentes depositados no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), o que denota uma breve predisposição para a criação de um sistema de inovação pautado em N&N no Brasil (Tabela 2).

**Tabela 02 — Publicações de pedidos de patentes na área de nanotecnologia por categoria de depositante – 2008-2010**

| <b>CATEGORIA DE DEPOSITANTE</b>                   | <b>2008/<br/>II</b> | <b>2009/<br/>I</b> | <b>2009/<br/>II</b> | <b>2010/<br/>I</b> | <b>2010/<br/>II</b> | <b>Total</b> |
|---------------------------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------|
| Universidades Brasileiras no Brasil (Prior. BR)   | 03                  | 00                 | 06                  | 05                 | 11                  | 25           |
| Universidades Brasileiras no Exterior (Prior. BR) | 04                  | 02                 | 06                  | 00                 | 01                  | 13           |
| ICT Brasileiro no Brasil (Prioridade BR)          | 04                  | 00                 | 03                  | 00                 | 00                  | 07           |
| ICT Brasileiro no Exterior (Prioridade BR)        | 01                  | 01                 | 00                  | 01                 | 02                  | 05           |
| Pessoa Física Brasileira no Brasil (Prior.BR)     | 02                  | 00                 | 01                  | 07                 | 05                  | 15           |
| Pessoa Física Brasileira no Exterior (Prior. BR)  | 00                  | 02                 | 01                  | 04                 | 01                  | 08           |
| Empresa Privada Brasileira no Brasil (Prior.BR)   | 08                  | 00                 | 06                  | 02                 | 04                  | 20           |
| Empresa Privada Brasileira no Ext. (Prior. BR)    | 06                  | 02                 | 01                  | 05                 | 02                  | 16           |
| Empresa Privada Brasileira no Ext. (Prior. EX)    | 00                  | 00                 | 00                  | 02                 | 02                  | 04           |
| Empresa Pública Brasileira no Brasil (Prior. BR)  | 01                  | 00                 | 01                  | 00                 | 02                  | 04           |
| Empresa Pública Brasileira no Ext. (Prior. BR)    | 00                  | 02                 | 02                  | 03                 | 02                  | 09           |
| Parc. Universidade-Empresa no BR (Prior. BR)      | 00                  | 00                 | 01                  | 00                 | 00                  | 01           |
| Parc. Universidade-Empresa no Ext. (Prior. BR)    | 01                  | 00                 | 02                  | 01                 | 01                  | 05           |

Fonte: Santos Junior (2011: 16). Adaptado.

Obs.1: A maioria das publicações de patentes de residentes no Exterior foi feita pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO). Obs. 2: Dentro de uma mesma categoria de depositante, é possível que o mesmo solicitante seja responsável por todas as patentes publicadas. Obs. 3: A publicação da patente ocorre com um lapso temporal mínimo de dezoito meses em relação à data de depósito da patente junto ao órgão.

Apesar da existência de vários pedidos de patentes, nacionais e estrangeiros, já depositados no INPI, não há nenhuma indicação do desenvolvimento de um marco regulatório para o setor. Em 2005 foi enviado à Câmara dos Deputados Federais o Projeto de Lei n.º 5.076 que propunha uma regulamentação das atividades ligadas às N&N. Porém, a proposta foi rejeitada com o argumento de que não atendia aos objetivos da política tecnológica e industrial brasileira e impunha obstáculos ao desenvolvimento. Os relatores do projeto argumentaram, ainda, que a Lei de Patentes e a Lei de Inovação dariam conta de regular as atividades desse nascente setor. Novas tentativas de regulação ocorreram, mas nenhuma logrou êxito.

## BIO E NANOTECNOLOGIA: UMA APROXIMAÇÃO

A convergência tecnológica que vem ocorrendo nos últimos anos aponta para o surgimento de possibilidades transformadoras quando se unem Tecnologias da Informação, Biotecnologias, Ciências Cognitivas e Nanotecnologias. Pesquisadores se referem a essa união como o fundamento de um novo paradigma tecnocientífico denominado NBI-Cs,<sup>3</sup> outros preferem chamar de paradigma dos BANGs.<sup>4</sup>

**Quadro 02: Definindo a convergência BANGs**

|                          |                                                 |           |
|--------------------------|-------------------------------------------------|-----------|
| Tecnologia da Informação | Controla                                        | Bits      |
| Nanotecnologia           | Controla e manipula                             | Átomos    |
| Neurociências Cognitivas | Conseguem controlar a mente pela manipulação de | Neurônios |
| Biotecnologia            | Controla e manipula a vida engenheirando        | Genes     |

Fonte: ETC Group (2005).

Para além das preferências léxicas, essa convergência evidencia que as tecnologias são diferentes, mas são essas diferenças que as tornam complementares. Para os fins a que se destina esse artigo essa análise é importante para enfatizar as similitudes; juntas ou separadas, nano e bio possuem capacidade de alterar o modo de produção e a vida

3 NBIC – Nanotecnologia, biotecnologia, Informática e Ciência Cognitiva, convergência trabalhada pelo governo dos Estados Unidos no Relatório conjunto da *National Science Foundation/Department of Commerce*.

4 BANGs – Bits, Átomos, Neurônios e Genes, convergência analisada pelo Grupo ETC (2004).

social, cultural e política, sobretudo na agricultura.

Tanto as bio quanto as nanotecnologias agrícolas são consideradas disruptivas, pois vêm dominar um mercado já existente, o de agrotóxicos e de sementes melhoradas com produtos que se encaixam em seguimentos emergentes que não existiam na indústria.<sup>5</sup> Adicionalmente, ambas as tecnologias demandam, ao menos inicialmente, grandes investimentos na fase de pesquisa e desenvolvimento e, quando materializados em processos ou produtos, são protegidas por sistemas de patentes. Nesse sentido, é notória a possibilidade de criação de monopólios em determinados mercados, como o de sementes, agroquímicos e indústria de tratores, entre outros.

Como já mencionado, bio e nanotecnologias, separadas ou conjuntamente, implicam oportunidades e riscos. Especificamente no campo da agricultura, as oportunidades estão ligadas aos novos mercados, tanto de produtos agrícolas quanto de produtos que compõem a indústria à jusante, às possibilidades de melhoria nutricional das plantas, melhoria da produtividade agrícola, etc. Já os riscos, referem-se, nos dois casos, ao desconhecimento do potencial toxicológico, às possibilidades de inviabilização de formas de produção sustentáveis e à redução de vantagens comparativas de alguns países, principalmente quando se considera a possibilidade de nanofaturas.<sup>6</sup>

Mas a trivial e inequívoca semelhança entre as duas tecnologias, se revela no fato de ambas terem o potencial para impactar, de forma profunda e irreversível, a agricultura. Como destaca Premebida (2006) as duas tecnologias possuem a capacidade de reduzir a importância da natureza na produção agrícola, bem como de eliminar a dependência com relação ao trabalho rural. Nas palavras do autor:

Inicialmente as adaptações à jusante e ao montante do processo de produção agrícola se davam por meio de ajustes específicos da indústria à agricultura, mas a partir das nanobiotecnologias a intervenção já acontece em todo ciclo produtivo via conquista do controle biológico na escala dos genes (Premebida 2007: 05).

Por todas as características apontadas acima, tanto as bio como as nanotecnologias demandam novas formas de coordenação como, por exemplo, a criação de um marco regulatório que dê conta das especificidades da nova configuração produtiva, além de instituições responsáveis pela execução das normas e fiscalização do setor. O desenvolvimento dessas instâncias pode ocorrer devido ao trabalho de parlamentares e/ou pela pressão exercida por aqueles que se vêm responsáveis, interessados ou impactados pelas novas tecnologias tais como: empresas, redes de pesquisas científicas e movimentos

<sup>5</sup> É evidente que agrotóxicos, fertilizantes e sementes melhoradas estão no mercado há tempos, porém os novos produtos da revolução tecnológica em questão diferenciam-se radicalmente através da técnica utilizada.

<sup>6</sup> A nanofatura é o termo utilizado para representar a produção feita diretamente no laboratório e na indústria, onde se produz artificialmente aquilo que antes somente poderia ser produzido via processos naturais.

sociais.

A seguir, apresentamos como se deu a participação de alguns movimentos e organizações sociais brasileiros nas discussões sobre bio e nanotecnologias. Destacamos como, no primeiro caso, diversos atores fizeram parte do processo, inclusive pressionando pelo desenvolvimento do marco regulatório. Já em relação às nanotecnologias, evidenciamos uma “área de sombra” no tocante ao envolvimento desses mesmos movimentos e organizações.

## PERCEBENDO AS TECNOLOGIAS: VISÃO E ENVOLVIMENTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Em meados dos anos 1990, iniciou-se no Brasil um movimento contrário à biotecnologia vegetal. Segundo Pelaez e Schmidt (2000: 19-20), apesar de essa resistência parecer um caso isolado e repentino, impulsionado por organizações urbanas ligadas a consumidores e ambientalistas, ela se deu como a continuidade de um processo, iniciado no final dos anos de 1970, de questionamento do modelo agrícola vigente e em prol de uma “agricultura alternativa”. Devido a essa característica e a própria tradição de mobilização das organizações brasileiras, a resistência aos transgênicos esteve mais ligada às reivindicações das organizações ambientalistas e da agricultura familiar, e menos às organizações dos consumidores, como se deu na Europa. Isso não significa, contudo, que estas últimas, além de outras organizações e movimentos sociais, não tenham participado do processo. Como apontaremos adiante, as entidades ligadas à defesa dos consumidores tiveram um papel fundamental na resistência aos alimentos transgênicos (Freitas 2008), mas é fato que o maior engajamento ou participação social em relação à engenharia genética vegetal no Brasil veio das organizações de cunho agrícola e ambiental.

Assim, em 1998, quando a CTNBIO autorizou no Brasil o cultivo e comercialização da soja RR (resistente ao herbicida glifosato, chamada de soja *Roundup Ready*) da Monsanto, inúmeras entidades, a maioria da sociedade civil, encaminharam manifestos e abaixo-assinados contrários à liberação do produto, exigindo amplo debate com a sociedade.

Esta autorização foi contestada na justiça por duas organizações não governamentais, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) e Greenpeace,<sup>7</sup> com a justificativa de que deveriam ser realizadas pesquisas mais rigorosas e completas sobre estes alimentos a fim de demonstrar os impactos específicos nos ecossistemas e na saúde dos consumidores. Tal contestação não teve apenas o êxito de divulgar amplamente a temática no Brasil, mas também de atrasar a legalização de OGMs por cinco anos, quando o

7 O Greenpeace entrou inicialmente com uma ação independente na 6.<sup>a</sup> Vara da Justiça Federal do Distrito Federal e depois pediu para ingressar na ação ao lado do IDEC na 11.<sup>a</sup> Vara Federal de São Paulo.

então Presidente Lula editou Medidas Provisórias (113/2003 e 131/2003) autorizando a comercialização e o cultivo desses organismos.<sup>8</sup> Além disso, as demandas e questionamentos dos movimentos e das organizações da sociedade civil em relação à CTNBIO impulsionaram o Governo Federal a editar, em 2005, uma nova Lei de Biossegurança (Lei n.º 11.105),<sup>9</sup> regulamentada no final daquele ano<sup>10</sup> e novamente modificada em 2007,<sup>11</sup> quando foi alterado o quórum de votação mínimo para a aprovação de um OGM no país.

As entidades sociais, mobilizadas principalmente por IDEC, Greenpeace e Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), organizaram também a campanha “Por um Brasil Livre de Transgênicos” (Silva-Sánchez 2003; Freitas 2008), fundada em meados de 1999 com o objetivo de disseminar idéias e informações sobre os impactos e riscos dos organismos geneticamente modificados. Com a proposta de ampliar o debate para a sociedade, especialmente para os produtores e consumidores, criaram um canal de comunicação e troca de informação através de um boletim veiculado semanalmente pela Internet.<sup>12</sup>

Um grupo de organizações contrárias aos transgênicos — entre elas a Actionaid Brasil, AS-PTA, Centro Ecológico Ipê, Esplar, Fase, Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, Greenpeace, Ibase, Idec, Inesc e Sinpaf<sup>13</sup> — era inicialmente o responsável pela coordenação da Campanha. Caracterizada pela multiplicidade de organizações representativas de diferentes grupos sociais ela sofreu uma reestruturação em 2003, abarcando todas as entidades dispostas a participar das ações e que se alinhavam aos princípios do movimento. Assim, a “Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos” passou a se constituir como uma grande rede, abrigando ONGs, associações, movimentos populares e grupos diversos, sendo que cada entidade preservava sua autonomia e

8 Tais autorizações ficaram conhecidas como “Política do fato consumado”, pois as medidas provisórias autorizaram a comercialização de soja transgênica que estava sendo cultivada de forma ilegal no Brasil. Para maiores informações ver Castro (2006).

9 Presidência da República. Lei de Biossegurança, n.º 11.105/05 de 25 de março 2005. Essa lei modificou a Lei de Biossegurança, n.º 8.974 de 05 de Janeiro de 1995.

10 Presidência da República. Decreto nº 5.591 de 22 de novembro de 2005.

11 Presidência da República. Medida Provisória 327, de 31 de outubro de 2006. Convertida na Lei nº 11.460/2007.

12 Veja: Campanha Nacional por um Brasil Livre de Transgênicos: nossos objetivos e atuação. Disponível em: <<http://www.esplar.org.br/campanhas/transgenicos.htm>>. Acessado em 08 de junho de 2009.

13 ESPLAR (Centro de Pesquisa e Assessoria), FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional), IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor), INESC (Instituto de Estudos Sociais e Econômicos), SIMPAF (Sindicato Nacional dos trabalhadores de Instituições de Pesquisa e desenvolvimento Agropecuário).

respondia por seus atos.<sup>14</sup>

Evidentemente, olhando para além do caso brasileiro, percebe-se que a liberalização ou não das biotecnologias não têm como variável explicativa apenas o processo de mobilização social, mas também, um complexo jogo de interesses e correlações de forças políticas e econômicas. Vejamos, por exemplo, que nos EUA a despeito de uma ampla mobilização social os transgênicos foram incorporados com um *gap* temporal muito pequeno. Por outro lado, verificamos moratória em várias regiões da Europa. No primeiro caso estava em jogo uma grande indústria do agronegócio com base na monocultura, já no segundo uma produção de médio porte e altamente diferenciada com diversos atores participantes (cooperativas, governos, indústria de alimentos, etc.).

Analisando o caso das nanotecnologias, não percebemos nenhum movimento ou organização social, inclusive os participantes do engajamento citado acima, que se apresentasse explicitamente contrário à questão. Cabe destacar, porém, que no ano de 2004 foi criada a Rede de Pesquisa Nanotecnologia, Sociedade e Meio Ambiente (Renanosoma). Constituída, principalmente, por cientistas e pesquisadores, a Renanosoma tem sido a principal promotora de fóruns e espaços de discussão acerca dos impactos sociais, éticos, ambientais, culturais e políticos das nanotecnologias.

A Renanosoma é responsável pelo projeto “Engajamento Público em Nanotecnologia”, cujo objetivo é informar e discutir essa tecnologia com “não especialistas”. O projeto já contou com um programa de capacitação de professores e com seções de *chats* (Nanochats) em que especialistas em nanotecnologia de diversas áreas foram convidados a discutir com o público utilizando um espaço virtual na internet. No início de 2009 a rede lançou o projeto “Nanotecnologia do Avesso” com a mesma configuração dos *nanochats*, porém a discussão ocorre em um canal de TV pela Internet. São realizados também no Brasil seminários internacionais anuais e produzidos diversos materiais bibliográficos e de divulgação científica. Além disso, a rede desenvolveu um estudo sobre os impactos das nanotecnologias na cadeia de soja e ao longo dos anos propôs diversos estudos sobre o desenvolvimento das N&Ns no Brasil.

Segundo o Dr. Paulo Martins,<sup>15</sup> coordenador da Renanosoma, nos primeiros quatro anos de existência as cidades visitadas e o número de atividades realizadas superaram aquilo que havia sido proposto inicialmente na constituição da rede. Para o pesquisador, o trabalho da Renanosoma tem sido fundamental, mas não é o suficiente para reduzir a falta de conhecimentos e informações sobre a nanotecnologia.

14 É claro que no caso dos transgênicos, em que a polaridade de opiniões e posições fez notadamente parte da disputa pela sua legalização, foram criadas também organizações não governamentais favoráveis a esses organismos, como a ANBIO (Associação Nacional de Biossegurança) e o CIB (Conselho de Informações sobre Biotecnologia). Entretanto, essas são organizações financiadas por empresas promotoras da biotecnologia e que contam com pouca participação social.

15 Informação verbal onbatifa através de entrevista realizada no Rio de Janeiro, em novembro de 2008.



Verifica-se assim, que há uma evidente diferença entre as abordagens dos movimentos sociais aqui analisados em relação às bio e às nanotecnologias. Enquanto as organizações da sociedade civil se engajaram em movimentos e campanhas contrárias à biotecnologia e, principalmente, à difusão indiscriminada de alimentos transgênicos, até o momento, há pouco envolvimento dessas mesmas organizações em relação à propagação da nanotecnologia.

Como já destacado, a diferença entre as duas maiores redes que atualmente discutem e politizam sobre essas tecnologias no Brasil — “A Campanha Por um Brasil Livre de Transgênicos” e a Renanosoma — está no fato de que a primeira defende abertamente o rechaço aos transgênicos e é coordenada por movimentos da sociedade civil, enquanto a segunda é composta por poucos pesquisadores e cientistas da área, que se unem com o objetivo de mobilizar e informar os “não especialistas” a respeito da nanotecnologia, alertando para os possíveis riscos que esta pode trazer e buscando politizar<sup>16</sup> a sua manipulação e uso.

Vejamos que se trata de duas redes distintas, de um lado uma rede bastante heterogênea, que consegue conglomerar inúmeros e diversos atores, de produtores a consumidores, de cientistas sociais a lavradores; de outro lado, uma rede formada majoritariamente por cientistas e sindicalistas, que a despeito de abertura ao público e do intenso processo de politização, ainda carece de maior engajamento.

O engajamento do público, ou a construção daquilo que Habermas (1991) chamou de “Esfera Pública”, nos assuntos que envolvem novas tecnologias depende, fundamentalmente, da problematização e entendimento dos fenômenos tecnológicos. Novas tecnologias surgem envoltas por um estigma redentor capaz de vislumbrar até mesmo os olhares mais críticos. A promoção da participação efetiva da sociedade num debate profícuo depende, então, não somente das habilidades dos articuladores da questão, mas também das oportunidades existentes para tal debate. A questão que se coloca é: até que ponto a compreensão do público sobre as duas tecnologias é diferente?

Mais do que o envolvimento do público em geral, interessante se faz pensar na disparidade de posicionamento dos vários movimentos sociais. A sociedade civil parece precisar de direcionamento para se mobilizar em torno dos mais diversos debates, e os movimentos sociais são o pivô desse processo. Para as nanotecnologias não há pistas de maior problematização para além daquela consubstanciada pela Renanosoma, a despeito da busca incessante verificada nas ações dessa Rede (Seminários, Projetos de Engajamento, Oficinas diversas) por uma aproximação das pautas entre os diversos movimentos.

Buscando compreender melhor esse processo, na seção a seguir apresentamos os

16 A politização busca transformar o sujeito em espectador participante, que interage e reorienta a peça, reproximando-se do seu meio, de sua fragilidade ante ao meio. Ela busca uma reorientação do sujeito histórico, recuperação da perspectiva de humanidade e esclarecimento perante a razão instrumental.

resultados da pesquisa que realizamos junto a alguns movimentos sociais selecionados. O objetivo é apresentar algumas respostas para as diferentes formas de atuação e visão dos movimentos e organizações sociais em relação às tecnologias em voga, segundo a percepção dos próprios entrevistados.

## ENTENDENDO A DISPARIDADE DE POSICIONAMENTOS

Com o objetivo de entender a disparidade destacada no item anterior, entrevistamos integrantes de algumas das entidades que estiveram densamente envolvidas com o questionamento dos alimentos transgênicos no Brasil, indagando-os sobre sua atuação em relação à nanotecnologia. As entrevistas com representantes do Idec, da ASPTA, da Terra de Direitos, da *Consumers International*, do MST e da Renanosoma, foram realizadas entre o final de novembro e início de dezembro de 2008, nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, tendo como objetivo compreender, a partir da fala e percepção dos próprios entrevistados, as razões que os levavam a atuar de forma díspar em relação a cada uma das tecnologias. As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado com questões relacionadas aos conhecimentos sobre a nanotecnologia e à ação e envolvimento político de cada entidade.

Optamos por não identificar aqui as falas de cada um dos entrevistados, buscando preservar sua identidade. No entanto, inserimos fragmentos de alguns dos depoimentos grafados entre aspas para que sirvam de ilustração ao leitor. Tomamos os dados recolhidos como o posicionamento, naquele momento, dos movimentos sociais brasileiros no que tange ao tema nanotecnologia.

Partimos de três hipóteses. Primeiramente supomos que essas entidades não se manifestaram sobre o tema devido à falta de compreensão e conhecimento sobre a nanotecnologia. A segunda hipótese estava relacionada a certo “refluxo” das mobilizações políticas devido ao relativo fracasso dos movimentos de resistência aos produtos da biotecnologia, o que teria enfraquecido as organizações da sociedade civil, impossibilitando-as de travar uma nova luta para questionar a nanotecnologia. Por fim, presumimos que os movimentos e as organizações sociais pudessem considerar as nanotecnologias uma extensão das biotecnologias, não apenas no que se refere a sua possível convergência, mas também no tocante aos problemas suscitados por elas, não sendo necessário, portanto, uma nova mobilização.

A partir da análise das entrevistas, não apenas essas hipóteses foram confirmadas, mas surgiram novos elementos explicativos. Todos os entrevistados mencionaram o desconhecimento da tecnologia uma das razões para sua pouca problematização na sociedade. Esse desconhecimento se desdobra em três situações: a complexidade da nanotecnologia que dificulta sua compreensão e “tradução” para a população, o fato de que poucos

produtos chegaram ao mercado consumidor e o próprio desconhecimento da população sobre a temática, que faz com que a nano não se torne uma questão social. Outras organizações destacaram que não dispunham de recursos e funcionários suficientes para tratar do tema, considerando-o “muito obscuro”.

O desconhecimento das nanotecnologias tem feito com que as organizações entrevistadas não tratem as nanotecnologias como uma temática urgente, já que não se percebe impacto direto sobre o cotidiano e a vida da população. Os entrevistados afirmaram que a nanotecnologia não chegou com força ao mercado consumidor, que suas aplicações “não são reais” e que, portanto, não há um problema a ser combatido.

Tal posicionamento pode ser compreendido a partir das análises empreendidas pelos teóricos do construtivismo social, tais como Wynne (1998) e Redclift e Woodgate (1996), entre outros. Tais teóricos argumentam que os fatos nunca são completamente objetivos ou reconhecíveis fora do sistema de crenças e posições morais: esses apenas são considerados a partir de conhecimentos e discursos pré-existentes na sociedade<sup>17</sup>. Os construtivistas afirmam que o mundo social e material é compreendido pela maioria dos indivíduos como objetivo ou como realidade pré-existente. Porém, essas realidades envolvem reprodução de significados e conhecimentos através da interação social e são invocadas no rol de definições compartilhadas (Lupton 1999). Para essa vertente das ciências sociais, os possíveis riscos e impactos das novas tecnologias só poderiam ser reconhecidos como coleções de significados, lógicas e crenças coerentes com o fenômeno material que, assim, assumiriam formas e substâncias.

Em contraposição as visões construtivistas, uma abordagem realista adotada, por exemplo, por Giddens (1991) e Beck (1992), analisa os riscos das novas tecnologias destacando, enfaticamente, que independente de os indivíduos e instituições reconhecerem ou perceberem a existência de um determinado risco, ele pode existir objetivamente e, em qualquer momento, causar desastres que transformam o modo de vida dos grupos sociais.

Nas entrevistas verificamos que os argumentos apresentados para o fato das organizações não se engajarem nas questões concernentes à nanotecnologia, dizem respeito ao pouco conhecimento que os cidadãos teriam da temática ou ao fato de que poucos produtos chegaram ao mercado consumidor. Assim, uma vez que a nanotecnologia ainda não chegou visivelmente à sociedade (seja pelo conhecimento ou pelo mercado) ela não seria foco de protestos ou manifestações dessas organizações sociais.

Contudo, ao analisar a resistência e as manifestações dos movimentos e das organizações sociais no Brasil em relação à introdução das biotecnologias, verificamos que

17 Mary Douglas é considerada uma das propulsoras desta análise, veja Douglas (1991). Lupton (1999), porém, destaca que Douglas nunca negou a existência objetiva do mundo material e que a realidade dos riscos e perigos suscitados pelas novas tecnologias não está em debate em suas pesquisas, mas sim a forma como são politizados.

estas se deram antes mesmo da introdução dos OGMs no mercado, justamente com o objetivo de impedi-la. Em adição, é possível afirmar que um número reduzido de consumidores participou das discussões promovidas pelas entidades contrárias aos transgênicos (Castro 2006) e, em sua maioria, pouco conhecia a temática.<sup>18</sup> Assim, a justificativa oferecida pelos entrevistados não corresponde à trajetória de atuação dos movimentos sociais ao tratarem de novas tecnologias, uma vez que, em se tratando da biotecnologia elas atuaram junto à sociedade com o objetivo de informar a população, construindo novas formas de ação política, participando dos processos decisórios ou da definição de regras legais, antes mesmo de sua liberação.

Com efeito, é possível afirmar que as organizações sociais estão envolvidas no próprio processo de formação das questões sociais e na percepção e posicionamento dos cidadãos em relação a uma problemática. Por conseguinte, acreditamos que a divisão entre construtivistas e realistas se dá exclusivamente no campo hermético da teoria e que o processo social é dinâmico o suficiente para que questões e realidades sociais não sejam dissociadas. Nessa perspectiva, que se apoia em trabalhos como o de Latour (2004), as questões sociais alteram a realidade ao mesmo tempo em que a realidade as altera sendo, portanto, processos co-construtivistas.

Outro ponto a ser destacado é que a reduzida ação por parte das organizações sociais em relação à nanotecnologia poderia estar vinculada à sua complexidade e escala de atuação (o átomo). Contudo, tanto a aplicação das biotecnologias como das nanotecnologias ocorre nos componentes invisíveis aos olhos, porém com amplas possibilidades de aplicação. Assim, torna-se difícil explicar por que razão seria mais complexo para os movimentos e organizações sociais conhecerem ou entenderem o funcionamento e as consequências da utilização dos produtos da nanotecnologia, do que os da biotecnologia.

A complexidade de um tema pode ser usada para rechaçar a participação de um público “leigo” no debate “especializado”. Assim como acontece em inúmeros debates, pode ser comum desqualificar a opinião “não especializada” pela fraqueza dos argumentos. No entanto, conforme destaca Santos Junior (2011: 44):

A percepção de risco, além de valores e culturas, envolve, também, a capacidade que os indivíduos ou grupos têm de selecionar e interpretar as informações disponíveis. A complexidade e tecnicidade de algumas informações tornam sua interpretação limitada para alguns desses expectadores. Além de muitas vezes ser de difícil compreensão do ponto de vista do “público leigo”, quando o risco se refere a uma tecnologia de futuro, passamos a incorrer em assimetria e imperfeição infor-

18 Pesquisa encomendada ao Ibope sobre a opinião dos brasileiros a respeito dos organismos geneticamente modificados, entre 07 e 10 de dezembro de 2002, com duas mil entrevistados de pelo menos 16 anos de idade, em todas as regiões do Brasil, apontou que apenas 37% dos brasileiros já haviam ouvido falar de transgênicos. A íntegra da pesquisa foi publicada no site do IDEC, disponível em: <<http://www.idec.org.br>>. Acessado em 2005.

macional, tendo em vista que sequer os “peritos” conhecem todos os meandros que perpassam aquela tecnologia.

Se de um lado criticam-se os “leigos” pelos argumentos débeis do ponto de vista científico, por outro se vê muitos cientistas com entusiasmo exacerbado, o que geralmente ofusca o olhar sobre o risco em potencial. A sociedade muitas vezes, é avessa à novidade, mas também não raras vezes acompanha o entusiasmo científico, seja pelas promessas da novidade, seja por falta de entendimento e reflexão crítica sobre os riscos.

Parece então, que quando se trata de novas tecnologias não existem “leigos”, tampouco peritos. No entanto, o desconhecimento no caso das nanotecnologias pode se apresentar como elemento mais positivo do que negativo para a difusão dessas novas tecnologias, já que o apelo que as acompanham (fim da pobreza, aumento da expectativa de vida, cura de doenças diversas, etc.) supera em muito o simples aumento da produtividade e melhoria de aparência das plantas a partir das biotecnologias.

O desconhecimento e o “sentimento leigo” aumentam a disposição de parte da sociedade para depositar nas mãos dos “peritos” a responsabilidade para ditar os rumos das agendas de pesquisa. Isso certamente enfraquece iniciativas de politização e mobilização em torno dos temas que envolvem algumas tecnologias atômicas.

Ainda de acordo com alguns entrevistados, outra explicação estaria no fato de que as aplicações da nanotecnologia disponíveis no mercado até o momento se restringem a cosméticos, sendo, portanto de consumo opcional. Assim, o consumidor teria a escolha de assumir ou não os riscos (medindo individualmente riscos e benefícios), diferentemente do que ocorre até então com a biotecnologia vegetal, em que as alterações genéticas são aplicadas a produtos alimentícios comercializados sem qualquer controle e informação para o consumidor (principalmente no Brasil).<sup>19</sup> Desta forma, o risco assumido por aqueles que se utilizam da nanotecnologia seria um risco individual, consciente e com certa possibilidade de controle, enquanto os riscos em relação aos OGMs seriam coletivos e sem controle, não apenas por parte daqueles que os consomem, mas também por parte do poder público. Esse fato geraria certa comodidade em relação às nanotecnologias.

Os riscos individuais são aqueles cuja escolha por uma determinada ação não afeta os demais membros da sociedade. Porém, Beck (2002: 29) destaca que os riscos da segunda modernidade, ou tecnológicos, tendem a ser naturalmente coletivos. Para o autor, numa sociedade de risco global “o princípio axial e os perigos produzidos pela civilização não podem delimitar-se socialmente, nem no espaço, nem no tempo”. O ato individual e isolado de usar um determinado cosmético, cuja formulação contenha elementos tecnológicos impregnados de incerteza, poderia ser considerado um risco individual somente

<sup>19</sup> Cabe enfatizar que no país há uma legislação de rotulagem obrigatória para aqueles produtos que contenham mais de 1% de transgênicos em sua composição, porém tal regra não tem sido cumprida pelos produtores de alimentos.

se não fossem levados em conta, por exemplo, os riscos advindos do descarte impróprio das embalagens, os fragmentos despejados em águas que são canalizadas para rios e partículas que, porventura, podem se espalhar pelo ar, além dos diversos riscos aos trabalhadores envolvidos na produção desses bens.

Beck trabalha com o conceito de riscos fabricados, destacando que a imaterialidade do risco, produto de uma percepção social, não torna menos arriscadas tecnologias como a bomba nuclear, biotecnologias ou nanotecnologias, cuja existência material independe da percepção (a despeito da invisibilidade). Assim, a sociedade de risco global torna-se problemática pela supremacia dos riscos materiais e coletivos. Por estarem materializados, independem da percepção para serem perigosos; por serem coletivos, reduzem ou impossibilitam as escolhas e defesas individuais. Todos se tornam expostos aos riscos, independente das escolhas.

No decorrer da pesquisa, surgiu um novo elemento explicativo. De acordo com alguns dos entrevistados, o caso da biotecnologia teria servido de aprendizado para cientistas e empresas que assimilaram as falhas empreendidas com a excessiva divulgação daquela e atualmente são mais precavidos e cautelosos com a divulgação da nano. Acreditamos que tem transcorrido uma diferente estratégia de divulgação por parte das empresas promotoras das bio e das nanotecnologias<sup>20</sup>. Desde seus primeiros desenvolvimentos, as empresas promotoras da biotecnologia passaram a divulgar os seus potenciais benefícios à sociedade e a forma do seu funcionamento. A partir de tal divulgação, não apenas a atenção dos consumidores foi despertada, como também das organizações sociais que, com ajuda de cientistas independentes, passaram a se posicionar contrariamente à tecnologia, divulgando seus possíveis problemas e riscos.

Assim, a estratégia de divulgação de uma tecnologia que ainda não se encontrava fechada em uma “caixa preta” pode ter sido o seu calvário, pois facilitou a ampliação da discussão sobre seus riscos na sociedade, transformando a decisão de sua utilização em uma questão política e não apenas técnica, como pretendiam as empresas.

Latour (2000) ressalta que até o fechamento de uma “caixa preta” há diferentes disputas em jogo na sociedade. Antes da caixa se fechar existe uma ciência em construção, com incertezas, concorrências e controvérsias, diferentemente da ciência já pronta, acética e indubitável da caixa fechada. Sobre essa última não é preciso saber nada, só o que entra e sai. O fato de as empresas divulgarem a biotecnologia antes que suas controvérsias estivessem resolvidas dentro da esfera científica possibilitou a entrada de diferentes agentes na disputa, colocando em cheque a própria legitimidade da biotecnologia.

Aos entrevistados parece que as empresas promotoras da nanotecnologia, ao atentarem para o caso já mencionado, mudaram sua estratégia de ação e optaram por não

<sup>20</sup> Uma reflexão sobre esse tema foi desenvolvida pelos autores e sua primeira versão foi apresentada no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, em 2009.

divulgar amplamente essa tecnologia na sociedade. Verificamos, entretanto, que algumas dessas empresas optam claramente por destacar a informação de que seus produtos são provenientes da nanotecnologia, o que se configura como mais um dado qualitativo do produto. Essa divulgação, no entanto, é reduzida e confusa, mantendo a aura de “obscuridade e complexidade” da nanotecnologia, o que não favorece um debate social ou um maior envolvimento das entidades sociais com esta tecnologia, que continua restrita aos laboratórios e empresas até o momento que possa ser entregue como uma “caixa preta” fechada à sociedade.

Com relação à divulgação da nanotecnologia, Amorim (2008) analisou a forma como essa foi tratada entre os anos de 1996 e 2007 pelo jornal de maior circulação no Brasil. Após analisar o conteúdo de sessenta e sete reportagens encontradas a pesquisadora concluiu que a nanotecnologia aparece, na maioria das vezes, associada a um desenvolvimento positivo. No início, como uma grande revolução, e nas reportagens mais recentes, foram destacadas suas aplicações mais pontuais.

Outra situação que ficou patente foi a perda de força dos movimentos sociais no Brasil após as derrotas sofridas com relação aos transgênicos, o que tornaria inviável uma nova mobilização em torno do questionamento da nanotecnologia. Ao ser aprovada a nova Lei de Biossegurança, o processo jurídico que impedia a legalização da soja geneticamente modificada e, por consequência, de outros organismos transgênicos, foi derubado pelo Executivo Federal. Assim, a movimentação contra os transgênicos apesar de continuar ativa na “Campanha por um Brasil livre de Transgênicos” perdeu força, financiamentos e militantes.

No período em que foram realizadas as entrevistas, os membros das entidades aqui enfocadas destacavam que o seu objetivo era a retomada do questionamento da biotecnologia e “não a construção de uma nova disputa em torno da nano”. Mesmo porque, na voz dos entrevistados, “existem muitas semelhanças entre bio e nanotecnologia”, o que faria com que houvesse uma continuidade entre as duas mobilizações contrárias a essas tecnologias. Exemplo disso é o fato de que ambas interferem na reprodução e existência da vida no planeta, o que exigiria que as decisões sobre as suas utilizações estivessem nas mãos da sociedade. Por se tratarem de tecnologias recentes, pouco conhecidas, que foram introduzidas no mercado sem nenhum tipo de debate público ou de regulamentação, com poucas pesquisas sobre seus riscos, escapando ao monitoramento social, corroboram a sensação de semelhança. Desta forma, as reivindicações da sociedade civil em relação às duas técnicas teriam continuidade. Porém, até o momento, nenhuma das entidades entrevistadas possui alguma ação programada em torno da nanotecnologia.

Os entrevistados afirmaram ainda que para entrar na disputa ou debate a respeito dos impactos e transformações que a nanotecnologia pode causar na sociedade, exigindo a participação nas decisões e um maior esclarecimento do público, é necessário estar “munido” de financiamentos, recursos humanos, cientistas independentes e base social.



Assim, se é possível afirmar que as empresas aprenderam com a experiência da biotecnologia ao lidarem com a nanotecnologia, também é válido sustentar que as entidades da sociedade civil fizeram o mesmo, pois os próprios entrevistados afirmam que “devem estar preparados para entrar numa luta árdua” antes de se posicionarem prontamente a respeito da nanotecnologia.

Por outro lado, como apontado anteriormente, enquanto o movimento contra a biotecnologia no Brasil é fortemente relacionado à problemática rural, como uma continuidade da luta em prol de uma agricultura alternativa, com vistas a melhorias ambientais e à justiça social, a nanotecnologia foi apontada pela maioria dos entrevistados como uma “tecnologia industrial”, não fazendo assim parte da pauta de reivindicações e preocupações das organizações cujos membros foram entrevistados (com exceção da Renanosoma). Esse posicionamento reforça nossa hipótese a respeito do desconhecimento acerca da amplitude das aplicações desse campo científico e tecnológico.

Desta forma, é possível observar que as entidades sociais entrevistadas possuem uma visão ambígua em relação à nanotecnologia. Em determinado momento ela é considerada como similar à biotecnologia, inclusive admitindo-se a continuidade de luta entre elas. Em outro, bio e a nano são consideradas tecnologias diferentes, fazendo parte de lutas e reivindicações que não competem aos movimentos sociais entrevistados.

Não há uma posição oficial das organizações consultadas sobre a nanotecnologia. Todavia, todas destacaram que não são contrárias às novas tecnologias, mas sim ao modelo de patentes, à concentração de mercado e à ausência de escolha, e, por isso, buscam garantia de sua utilização com segurança. Além disso, uma resposta muito comum recebida ao longo da pesquisa foi que as organizações e os movimentos sociais “não têm como tratar de todos os problemas do mundo”.

Devemos, contudo, enfatizar que essa não é uma característica apenas dos movimentos e organizações da sociedade civil no Brasil. Poucas são as organizações internacionais que vêm se manifestando em relação à nova tecnologia aqui destacada. Este fato nos remete, inclusive, para mais uma hipótese, ainda não explorada, qual seja: tendo em vista que os movimentos e organizações não governamentais brasileiros dependem de financiamentos, subsídios e respaldo intelectual internacional para iniciar uma discussão e mobilização, a ausência de discussão naqueles foros contribui para que também não seja uma questão de politização no Brasil.

Para além da percepção dos atores, cabe destacar que as bio e a nanotecnologias apresentam uma diferença fundamental entre si que pode ajudar a explicar a disparidade aqui analisada, ao menos no caso brasileiro: enquanto a primeira trata de aplicações relativamente pontuais na agricultura e com domínio absoluto de poucas empresas privadas (concentração industrial na forma de patentes), a segunda é amplamente fragmentada em vários ramos, área de interesse, além de possuir mais financiamento público que privado. Assim, as características do setor de nanociência e nanotecnologia no Brasil



podem se apresentar como fontes de dispersão das forças mobilizadores em torno dessa temática.

Vale ressaltar que essas reflexões se fazem para um processo em constante desenvolvimento e transformação, onde nada está terminantemente resolvido. Assim, as entidades aqui pesquisadas, além de novas entidades e atores, podem entrar a qualquer momento no debate sobre nanotecnologia, alterando a configuração das mobilizações atuais. Porém, nada mudou até o momento em que escrevemos essas últimas páginas, em relação àquelas primeiras observações hipotéticas sobre o campo, mas nos parece que as inquietações que germinam no âmbito das associações sindicais começam a surtir efeito.

Desde 2008 os Sindicatos do Ramo Químico no Estado de São Paulo buscam discutir junto às entidades patronais questões ligadas à segurança no trabalho que envolve a manipulação de nanotecnologias, como é o caso da indústria química e metalúrgica. Em abril de 2012, o Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos no Estado de São Paulo (SINDUSFARMA) incluiu pioneiramente o tema na agenda de trabalho, garantindo que as empresas informem aos membros da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) e do Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho (SES-MT) sobre o uso de produtos a base de nanotecnologias.

Além disso, tendo como base as ações de politização e os atores envolvidos com a Renanosoma, a Fundacentro (Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho) passou a dedicar parte de sua atenção ao estudo “Impactos da nanotecnologia na saúde dos trabalhadores e meio ambiente”, inclusive foi desenvolvido o material de divulgação “Nanotecnologias: maravilhas e incertezas no universo da química” (Jensen 2010) distribuído entre os diversos trabalhadores das indústrias de São Paulo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo dessa pesquisa foi compreender a forma diferenciada de ação dos movimentos sociais brasileiros em relação à bio e à nanotecnologia, em especial aquelas ligadas à agricultura, apesar de todas as características semelhantes e/ou convergentes que as permeiam. Para tanto, optamos por levantar e analisar a percepção dos membros de alguns desses movimentos que, de alguma forma discutem, pensam e se mobilizam em relação às novas tecnologias. As entrevistas corroboraram as hipóteses previamente levantadas, mas também forneceram novas explicações.

O fato das organizações desconhecerem a nanotecnologia faz com que essa não seja considerada uma questão urgente na sua agenda política. O desconhecimento dessa tecnologia faz também com que os movimentos sociais apresentem uma visão ambígua em relação à mesma, pois em determinado momento a biotecnologia e a nanotecnologia são consideradas por alguns dos movimentos e organizações sociais entrevistados como

tecnologias que suscitam processos diferentes, em que a primeira teria impactos diretos para a sociedade, principalmente no que se refere a sua utilização sobre os alimentos, enquanto a segunda não traria alterações substanciais nessa área já que é lembrada por suas aplicações industriais. Em outros momentos, as organizações enfatizam a semelhança entre alguns dos aspectos econômicos e sociais dessas tecnologias (como a possibilidade de gerar concentração de mercado, patenteamento dos processos fundamentais da vida etc.) e, portanto, consideram que elas fazem parte de uma mesma luta.

De fato, até o ano de 2012 as inovações agrícolas de nanotecnologia não chegaram de forma aparente ao mercado consumidor brasileiro e, portanto, há uma dificuldade em construir uma mobilização em torno de algo “invisível”, que se esconde atrás de uma estratégia mercadológica ainda desconhecida. Por fim, destacamos que este artigo é uma primeira aproximação com o tema, sendo necessária a execução sistemática de agendas de pesquisa que contemplem a relação entre os movimentos sociais, as novas tecnologias e a politização social no Brasil.

- AMORIM, Tade-Ane de. Nanotecnologia na imprensa: análise de conteúdo do jornal Folha de São Paulo. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, Curitiba, v. 4 n. 2: 20-36, 2008.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE BIOSSEGURANÇA (ANBIO). Disponível em: <<http://www.anbio.org.br>>.
- BECK, Ulrich. *Risk society-towards a new modernity*. Londres: Sage Publications, 1992.
- \_\_\_\_\_. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI, 2002.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de desenvolvimento tecnológico e Inovação. *Nanotecnologia: investimentos, resultados e demandas*. Brasília (DF), jun. 2006.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento. Coordenação-Geral de Micro e Nanotecnologias. Programa de C,T&I para nanotecnologia. *Relatório analítico*. 2009.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto n.º 5.591*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/decreto/D5591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/D5591.htm)> Acesso em: fev. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Lei de Biossegurança, n.º 8.974, de 05 de janeiro de 1995*. Disponível em: <<http://www.cetec.br/PI/Legislacao/BIOSSEGURAN%C7A.pdf>>. Acesso em: nov. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Lei de Biossegurança, n.º 11.105/05 de 25 de março 2005*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/05/Lei/L11105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/05/Lei/L11105.htm)>. Acesso em: maio 2005.
- \_\_\_\_\_. *Decreto n.º 5.591 de 22 de novembro de 2005*. Disponível em: <<http://www.fis-cosoft.com.br/indexsearch.php?PID=135939#>>. Acesso em: nov. 2008.
- \_\_\_\_\_. *Medida Provisória n.º 327, de 31 de outubro de 2006. Convertida na Lei n.º 11.460, de 2007*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11460.htm)>. Acesso em: nov. 2008.
- CABALLERO, N. D. Nanotecnologia, inovação e meio ambiente. In: MARTINS, P. R. (Org.). *Nanotecnologia, sociedade e meio ambiente. Seminário internacional*, 1., São Paulo: Humanitas, 2005.
- CASTRO, Bianca Scarpeline de. A introdução no Brasil do algodão, milho e soja geneticamente modificados: coincidências reveladoras. In: *congresso brasa — brazilian studies association*, 9., 2008. New Orleans. Anais... News Orleans, Tulane University, Nova Orleans, Louisiana, EUA, 2008.
- \_\_\_\_\_. *O processo de institucionalização da soja transgênica no Brasil nos anos de 2003 e 2005 — a partir da perspectiva das redes sociais*. Rio de Janeiro: Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais) CPDA-ICHS-UFRRJ, Rio de Janeiro, 2006.
- DOUGLAS, Mary. *Pureza e perigo*. Lisboa: Edições 70, 1991.

- ETC GROUP. *Tecnologia Atômica: a nova frente das multinacionais*. São Paulo: Expressão popular, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Nanotecnologia: os riscos da tecnologia do futuro*. Porto Alegre: L&PM, 2005.
- FREITAS, Amaury de Barros. Aliança ente movimento ambientalista e de consumidores: o caso da Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos. In: *Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade*, 4, 2008, Brasília. Anais... Centro de Convenções Israel Ribeiro, Brasília-DF, 2008.
- GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.
- HABERMAS, Jurgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry Into a Category of Bourgeois Society*. Translated by Thomas Burger, first paperback edition, Cambridge, Mass., MIT Press, 1991
- JENSEN, Thomaz Ferreira. *Nanotecnologia: maravilhas e incertezas no universo da química*. São Paulo: Fundacentro, 2010.
- LATOUR, Bruno. *Políticas da natureza: como fazer ciência na democracia*. Bauru: EDUSC, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: UNESP, 2000.
- LUPTON, Deborah. *Risk*. London: Routledge, 1999.
- PELAEZ, Victor; SCHMIDT, Wilson. A difusão dos OGM no Brasil: imposição e resistências. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 14: 5-31, 2000.
- PREMEBIDA, A. Artificialidade e natureza: as nanotecnologias e a agricultura. Vitória: ANAIS DO IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL NANOTECNOLOGIA, SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE, 4., 2007. Vitória. Anais... Auditório do CJJE-UFES, Campus Vitória-ES, 2007.
- REDCLIFT, Michael; WOODGATE, Graham. *Sociología del medio ambiente: una perspectiva internacional*. Madrid: McGraw Hill, 1997.
- SALAMANCA-BUENTELLO, F.; PERSAD, D. L.; COURT, E. B. et al. Nanotechnology and the Developing World. *PLoS Medicine*, Califórnia, EUA, v. 2, n. 5: 383-386, 2005.
- SANTOS JÚNIOR, J. L. *Ciência do futuro: a comunidade de pesquisa e o ciclo da política de nanociência no Brasil*. 2011. nf: 176, Tese. (Doutorado em Ciências Sociais) CPDA-I-CHS-UFRRJ, Rio de Janeiro, 2011.
- SILVA-SANCHÉZ, Solange Santos. *Crítica e reação em rede: o debate dos transgênicos no Brasil*. Tese de Doutorado em Sociologia, FFLCH-USP, São Paulo, 2003.
- SILVEIRA, José Maria. F. J. da; BORGES, Izaias de Carvalho. Um panorama da biotecnologia moderna. In: SILVEIRA, J.; POZ, M.; ASSAD, A. (Orgs.). *Biotecnologia e recursos genéticos: desafios e oportunidades para o Brasil*. Campinas: Unicamp/FINEP: 10-27, 2004.
- WYNNE, Brian. *Misunderstanding science? The public reconstruction of science and technology*. New York: Cambridge University Press, 1998.

# SOCIAL MOVEMENTS, RISKS AND NEW TECHNOLOGIES: ESSAY ON DISPARITY POLITICIZATION

## ABSTRACT

In this paper, we present and analyze the positioning of some Brazilian social movements and organizations in relation to the introduction of bio and nanotechnology, especially those related to agriculture. This is because, despite the similarities between these contemporary technologies, while many social organizations organized around actions contrary to biotechnology, especially for the campaign “Brazil free from transgenic foods”, there is not the same action in relation to nanotechnology. To understand why this disparity interviews with some of the social movements and organizations that participated in that campaign. The conclusion of the research pointed to the fact that social organizations surveyed have ambiguous views about nanotechnology. Another feature that explains the disparity is the ignorance of the subject that makes nanotechnology is not considered a pressing issue on their agenda to politicize and control.

## KEYWORDS

Social movements, biotechnology, nanotechnology, politicization.

## SUBMETIDO EM

junho de 2012

## APROVADO EM

abril de 2013

## SOBRE OS AUTORES

### JORGE LUIZ DOS SANTOS JUNIOR

Professor do Departamento de Engenharias e Tecnologia da Universidade Federal do Espírito Santo, Doutor em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ). Autor de diversos artigos que versam sobre a temática das novas tecnologias e dos riscos socioambientais.

### BIANCCA SCARPELINE DE CASTRO

Professora de Administração Pública do ICHS/UFRRJ. Doutora em Ciências Sociais (Unicamp). Autora de diversos artigos sobre a politização social em torno dos transgênicos, redes e movimentos sociais.

## FÁTIMA PORTILHO

Professora do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, CPDA-ICHS/UFRRJ, Doutora em Ciências Sociais (Unicamp). Autora do livro “Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania” (Editora Cortez 2005) e Organizadora dos livros “Consumo, cosmologias e sociabilidades” (Editora MAUAD/EDUR, 2009) e “O que o brasileiro pensa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável - Pesquisa com lideranças” (ISER/MMA 2002), além de diversos outros artigos e capítulos de livros que versam sobre os temas: Sociologia do Consumo, Movimentos Sociais, Cultura e Meio Ambiente.

# A CIDADE E OS ANIMAIS: DA MODERNIZAÇÃO À POSSE RESPONSÁVEL

ANDRÉA OSÓRIO

## RESUMO

O artigo compara duas formas distintas de retirada de animais da rua: uma empreendida durante o processo de modernização da cidade de São Paulo entre os séculos XIX e XX, pela qual uma série de proibições e perseguições a animais foi empreendida; outra, mais contemporânea, desenvolvida por grupos de proteção animal que resgatam animais da rua e os encaminham para adoção. O que permite sua ação na cidade é a ideia de que os humanos são responsáveis pelos animais, desenvolvida junto com o conceito de posse responsável, traduzido em um protocolo de manejo de animais de estimação. Embora as ideologias de fundo sejam radicalmente diferentes, mantém-se a noção de que o lugar dos animais não é a rua.

## PALAVRAS-CHAVE

Animais, proteção animal, cidades, ruas.

Os animais têm sido parte da paisagem urbana há muitos séculos. Contudo, a partir do processo de modernização das cidades eles foram progressivamente expulsos do meio urbano, tornando-se mais propriamente visíveis em meio rural (Aprobato Filho 2006). Mas de quais animais está-se falando? Aparentemente de muitos, diversos e diferentes em suas relações com os humanos. Esse processo é bastante visível para os animais de criação com potencial econômico, como os de abate e tração, mas também para os cães, caçados pela famigerada “carrocinha” que os levava, via de regra, para a morte (Aprobato Filho 2006).

Gostaria de sugerir que esse processo histórico não terminou. Ganhou, porém, contornos radicalmente distintos. Para tanto, analiso concepções de um grupo de protetores de gatos de rua. Percebe-se nele uma forte ênfase na adoção de um tipo de manejo de cães e gatos chamado posse responsável. O artigo sugere que de empecilho à modernização urbana implementada pelo Estado, os animais passaram a objeto de proteção de voluntários da sociedade civil. Os animais não são sempre os mesmos, mas a necessidade de sua retirada das ruas permanece. Primeiro, apresento a expulsão dos animais das ruas de São Paulo a partir da pesquisa de Aprobato Filho (2006). Posteriormente, apresento o conceito de posse responsável e um grupo de protetores de gatos de rua pesquisado, o qual serve de exemplo da realidade atual, embora certamente esta seja mais plural. A seguir, abordo a dicotomia entre casa e rua observada no grupo em questão a partir da teoria damattiana (DaMatta 1991). Por último, indico as mudanças de ponto de vista do Estado a partir do elenco de ações da Secretaria Especial de Proteção e Defesa dos Animais (SEPDA) da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Espero tecer uma comparação =o ao ambiente externo à unidade doméstica familiar.

A modernização urbana expulsiva dos animais foi substituída por políticas de contenção da população de animais urbanos de cunho protecionista amparadas pelas tendências e debates internacionais a esse respeito. É utilizada como exemplo do período atual a SEPDA. Outras cidades brasileiras podem estar, em maior ou menor grau, desenvolvendo políticas similares. O que chama a atenção nas políticas da SEPDA é o alto grau de protecionismo, em comparação aos dois séculos anteriores: a progressiva expulsão dos animais das cidades dá lugar a uma reflexão sobre a superpopulação de animais de estimação, cuja fertilidade e mobilidade devem ser contidas, mas que, à luz de noções como a de bem-estar animal e direitos dos animais, não devem implicar a sua remoção e eliminação. A educação da população quanto aos cuidados para com os animais, sintetizados na noção de posse ou guarda responsável, se torna um elemento fundamental. Retira-se, portanto, dos animais qualquer responsabilidade e se a coloca sobre os humanos.



Ao mesmo tempo, dá-se aos animais o direito à cidade: às colônias<sup>1</sup> o direito de permanecerem onde estão, dado que sua eliminação não contribui para a extinção do problema, e aos animais com proprietários demarca-se uma mobilidade supervisionada.

## A CIDADE E OS ANIMAIS

Em um interessante trabalho sobre a relação entre humanos e animais na cidade de São Paulo, no período compreendido entre o final do século XIX e o início do XX, Aprobato Filho (2006) indica como o processo de modernização da cidade primou, paulatinamente, pelo extermínio e isolamento de certas espécies animais. Assim, o transporte de tração animal foi progressivamente trocado por locomotivas a vapor, bondes elétricos e automotores. As tropas de mula e os carros de boi seriam vistos, neste contexto de modernização, segundo o autor, como elementos do passado colonial que se desejava extirpar. Muito se reclamava, nesse sentido, dos parasitas e insetos que acompanhavam tais animais, que pareciam encarnar, especialmente, as ideias de atraso, pasmaceira e imundície. Não obstante, o maior decréscimo no número de animais de tração (bois, cavalos, asnos e mulas) se deu, segundo ele, no estado de São Paulo, entre as décadas de 1930 e 1940.

O combate a tais animais na cidade de São Paulo é detalhadamente analisado pelo autor: legislações subsequentes proíbem a circulação em determinados pontos do município e ruas batizadas em função de seu fluxo (“do gado”, “das boiadas”) são renomeadas. Nestes procedimentos, Aprobato Filho (2006) percebe um movimento de ocultação dos animais e de rompimento com as raízes rurais coloniais. Estes aparecem como um Outro (certamente não o único) da modernidade paulistana, e possivelmente brasileira, especialmente como um Outro da República, uma vez que associados ao passado colonial.

A modernidade, segundo Aprobato Filho (2006), trouxe novas relações entre humanos e animais, ponto frisado por outros historiadores (Thomas 1988). A narrativa do autor assemelha-se à de Foucault (1997) quando o filósofo indica um progressivo afastamento das penas de suplício em prol da privação da liberdade, eivados pela noção de disciplina e autocontrole. Da mesma forma que o suplício humano passa a ser evitado, o suplício animal é progressivamente controlado. Disciplinar os animais se torna tão importante quanto disciplinar os humanos.

Assim, aponta Aprobato Filho (2006), legislação de 1895 contra os maus-tratos a animais indica, negativamente, práticas que seriam, talvez, corriqueiras. A lei em questão: 1) condenava castigos imoderados; 2) indicava instrumentos apropriados a serem

<sup>1</sup> O coletivo de gatos ou cães que habitam áreas como praças, parques, campi, cemitérios, hospitais, abrigos, etc., é chamado pelo grupo pesquisado de colônia.

usados nos animais (esporas, etc.); 3) condenava o abuso de tais instrumentos e seu uso nas pernas e cabeça dos animais; 4) condenava o uso de instrumentos em mau estado que ferissem os animais; 5) condenava o excesso de carga; 6) condenava a marcha forçada; 7) condenava a utilização de animais mancos, doentes, feridos e fracos; 8) condenava qualquer tipo de mutilação; 9) condenava lutas entre animais; 10) condenava que se atassem os animais de forma inapropriada e em posição que causasse sofrimento; 11) condenava a morte com sofrimento mesmo para animais daninhos; 12) condenava uso de animais xucros; 13) condenava o abandono sem alimento de animais extenuados, doentes, feridos, aleijados, mutilados; 14) condenava qualquer ato de crueldade não indicado na lei.

Além disso, tal legislação indicava modo próprio de abate sem sofrimento para os animais de consumo; proibia a caça de animais inofensivos que não servissem ao consumo; regulava a viviseção, impondo uso de anestésicos; indicava recolhimento e morte instantânea de cães “vagabundos”; obrigava os proprietários de animais domésticos a dar de comer e beber em intervalos mínimos de doze horas e a tratá-los quando doentes, não impondo jornada de trabalho superior a 6 horas sem água; e determinava a ordenha das vacas de doze em doze horas. Esta legislação específica preza pelo bem-estar dos animais usados em tração, animais que trabalham, e animais de consumo alimentar. Entre os animais de estimação, gatos não são mencionados. Os cães, por outro lado, aparecem como um problema público. No período analisado pelo autor, insetos como formigas<sup>2</sup> e mariposas também foram alvo de extermínio através de políticas públicas de contenção de zoonoses. Chama a atenção, contudo, uma política constante de perseguição e matança de cães de rua.

Aprobato Filho (2006) menciona, ainda, legislação de 1578<sup>3</sup> que indicava responsabilidade de donos de cães quanto aos estragos feitos por estes ao gado alheio. O cão aparece, portanto, como um caçador que impõe prejuízos à pecuária. Em 1873, salto justificado pelo limite temporal coberto pelo autor, impõe-se imposto de licença para posse de cães. Aqueles sem registro seriam, então, abatidos com veneno nas ruas da cidade. Segundo Aprobato Filho (2006), não havia tolerância para os cães porque estes não executavam nenhum tipo de trabalho. Esta lei teria gerado um abandono ainda maior de cães, na medida em que a licença era cara e a de fêmeas era quatro vezes mais cara que a de machos. Os cães viviam mais nas ruas do que em unidades residenciais e poucos possuíam proprietários. Em 1875, a legislação passa a indicar que cães de raça mansos e com licença poderiam ficar soltos e que não seriam sacrificados, porém cães que mordessem alguém poderiam ser mortos. A noção de cão de raça passa a ser progressivamente oposta, na legislação, ao cão de rua. Conforme o autor, o cão de raça era praticamente uma

<sup>2</sup> “Ou o Brasil acaba com a saúva, ou a saúva acaba com o Brasil” é um slogan conhecido.

<sup>3</sup> Toda a informação subsequente referente a tal período histórico provém de Aprobato Filho (2006).

exclusividade da elite.

Em 1886, a lei indica o sacrifício dos cães doentes e acometidos por raiva e multa e prisão para quem abandonasse animal doente. Em 1892, a lei passa a confiar os animais a um depósito municipal onde poderiam ser reclamados antes de sacrificados. Perdigueiros e cães de raça seriam leiloados e não sacrificados. Em 1893, só estes passam a ser recolhidos ao depósito, os demais são sacrificados. Em 1895, a legislação impõe marcação a ferro em brasa nos cães de caça, coíbe abuso e maus-tratos a animais e abole o uso das bolas envenenadas no sacrifício dos cães. Este parágrafo, contudo, é revogado cinco meses depois, e o uso de veneno permanece. Em 1899, as bolas envenenadas são abolidas novamente, mantém-se o depósito, mantém-se a extinção dos cães de rua sem dono e inicia-se uma parceria do município com a Sociedade União Internacional Protetora dos Animais (SUIPA) para que gerencie e execute tais serviços, recebendo para isso verba municipal. A parceria dura dez anos. Aprobato Filho (2006) aponta que a SUIPA teria sacrificado, de novembro de 1898 a maio de 1899, mais de dois mil cães em São Paulo.

Em 1900, segundo ele, o depósito para de aguardar prazo de cinco ou três dias, como anteriormente, para o sacrifício dos cães, e o faz de imediato, porém, os de raça apenas vinte e quatro horas após a apreensão. Em 1902, os cães de raça passam, novamente, a ir a leilão. A SUIPA passa a ser responsável pelo registro e arrecadação do imposto das licenças caninas. Em 1909, a parceria com a SUIPA termina, pois se entende que não cumpria convenientemente os serviços pelos quais era responsável.

Aprobato Filho (2006) descreve ainda como, em 1907, a carta de um leitor ao jornal *O Estado de S. Paulo* versa sobre como os cães continuavam soltos pela cidade, oferecendo perigo à população que, à passagem da “carrocinha” que os recolhia, apressava-se para retirá-los das ruas e, após a passagem daquela, soltá-los novamente. A carta é interessante na medida em que demonstra que a população não estava inteiramente cooptada para esta guerra urbana que a prefeitura travava, desde há muito, contra os cães.

De fato, posso sugerir, os cães só estavam na rua em decorrência de um tipo *outdoor* de criação ainda característico do Brasil<sup>4</sup>. Assim, manter os animais nas ruas não era propriamente sinônimo de ausência de um dono ou mesmo de abandono dos cães, mas de um tipo de relação com eles. A proteção contra a “carrocinha” e a morte certa demonstra o afeto que se nutria pelos cães. Nesse sentido, observa-se que o “tratamento” providenciado pelo poder público era puramente punitivo: o único remédio, como aponta Aprobato Filho (2006), era o sacrifício, ao qual a população local resistia. Não houve nenhuma ação pedagógica da parte da prefeitura que não fosse punitiva e esta claramente era falha. Tentando modernizar a cidade, ocultar os animais que lembravam o passado rural, instituir uma nova relação com eles, a prefeitura de São Paulo condenou

<sup>4</sup> O coletivo de gatos ou cães que habitam áreas como praças, parques, campi, cemitérios, hospitais, abrigos, etc., é chamado pelo grupo pesquisado de colônia.

milhares de cães à morte ao invés de empreender uma reeducação da população local. Os cães pagaram pelos hábitos de seus donos. Ao mesmo tempo, essa situação indica como a rua era, em certa medida, extensão da casa, ao contrário do que DaMatta (1991) afirma sobre uma realidade mais contemporânea e que será abordada adiante: nela brincavam as crianças e os cães.

Em 1915, conforme Aprobato Filho (2006), a legislação indica a apreensão de animais errantes e acometidos por raiva, os quais deveriam ser levados ao depósito, onde os cães matriculados permaneciam por quatro dias e os não matriculados por apenas dois. Findo o prazo, os cães seriam sacrificados ou encaminhados para pesquisas científicas. Surge uma nova destinação para eles, portanto: a de cobaias. A menção à viviseção na legislação de 1895, porém, indicava já a utilização de animais como cobaias. Aprobato Filho (2006) afirma que foi apenas a partir de 1917 que alguns cães passaram a ser efetivamente enviados para pesquisas. De 1916 a 1918, o autor indica que mais de vinte e cinco mil cães foram apreendidos em São Paulo, mais de vinte e dois mil sacrificados e mais de quinhentos se tornaram cobaias.

O uso de cães como cobaias introduz o uso generalizado de animais domesticados ou da fauna brasileira em pesquisas empreendidas por diversos centros na cidade de São Paulo. Pesquisadores científicos e naturalistas estavam interessados em espécies animais e vegetais. Aprobato Filho (2006) menciona, nesse sentido, as primeiras tentativas de preservação da flora e fauna nativas, postas em perigo pela expansão da fronteira agrícola tanto quanto pelos processos de caça não autorizada.

Tomando a cidade de São Paulo como exemplo, percebe-se que o poder público tanto protege quanto massacra certas espécies animais. Os animais de tração são banidos da zona urbana e impedem-se os maus-tratos a estes na medida em que possuem importante valor econômico. Por outro lado, nada indica que, na prática, houvesse punição sistemática a quem praticasse tais atos. No caso do extermínio de cães, o poder público municipal paulistano parece ter sido mais incisivo. O cachorro sem dono era um inimigo da modernização da cidade, não constituía fonte de renda, não possuía valor econômico e, no fim do período analisado por Aprobato Filho (2006), recebe alguma utilidade como cobaia científica.

Algumas ausências são peculiares na análise de Aprobato Filho (2006). Charges do século XIX disponibilizadas pelo autor ao longo de sua obra indicam que os urubus eram uma presença constante e desagradável na cidade, mas não foram alvo de políticas públicas de controle de zoonoses. O mesmo vale para os ratos. Os gatos, por outro lado, não aparecem nos relatos de época, são invisíveis e até se poderia crer que não existissem de fato. Não eram um problema nem para a modernização nem para o poder público. Os insetos, por outro lado, eram um incômodo que mobilizava a prefeitura paulistana, como no extermínio às mariposas noturnas (Aprobato Filho 2006).

Há que se compreender que os insetos incomodavam diretamente as pessoas — e,

no caso das formigas, também as plantações — tanto quanto os cães, que poderiam morder não apenas humanos, mas causar danos a outros animais. O mesmo não ocorreria com os gatos, ou ocorreria em menor medida, e certamente não com os urubus. A distinta proporção de combate a uns animais e não a outros indica não apenas sua presença quantitativa, mas seu impacto econômico e simbólico. Animais que trabalham são protegidos, ao passo que pragas e “vagabundos” são exterminados. A saúde, um tema levantado em poucas situações, parece elemento de menor importância quando se percebe que os ratos não eram prioridade, em que pese as ações contra a raiva.

Santos (2010), sobre o Rio de Janeiro, empreende uma análise na qual o fator decisivo do que chama de desruralização é o fortalecimento de relações capitalistas na então capital do Brasil. Não apenas os animais foram banidos, mas o comércio ambulante que os transportava vivos ou mortos e até as áreas nas quais se produziam gêneros alimentícios. Para o autor, esse processo é perpassado por fatores como a especulação imobiliária, questões de saúde pública e de políticas públicas, o capitalismo e um ethos modernizador.

Santos (2010: 15) se pergunta “como e por que a convivência rural-urbano passa a ser vista como algo inaceitável?”. Para o autor, o saber médico é um dos elementos que se impõem nessa separação rural-urbano:

as reformas sanitárias e a consolidação de um discurso higienista estão intimamente ligados às necessidades de reprodução da mão-de-obra em um sistema capitalista. Daí a grande ofensiva contra a criação de vacas e porcos, o seu trânsito pelas ruas da cidade, as medidas contra a adulteração do leite de vaca e o esforço da municipalidade em empurrar os estábulos para os lugares mais distantes dos subúrbios: tais criações eram importantes focos de doenças que ameaçavam a “saúde” dos habitantes das áreas urbanas (Santos 2010: 16).

Thomas (1988), sobre o contexto inglês, aponta como já no início do período moderno tentava-se impedir ordenhas nas ruas e porcos soltos, mas até o século XIX ainda era possível encontrar aves, cães e cavalos dentro de residências urbanas. Os animais se tornaram progressivamente marginais ao processo produtivo industrial. Uma nova visão emergente sobre seu bem-estar estaria fortemente relacionada à vida nas cidades e aos cidadãos, já apartados da esfera de produção agrícola, sobretudo os da elite. Observa-se, portanto, que a cidade é um elemento social relevante para a compreensão das relações humano-animal.

O próprio movimento de proteção animal surgido na Inglaterra no século XIX é urbano e preocupado com questões eminentemente urbanas. Segundo Li (2000), o contexto de urbanização e industrialização favoreceu a emergência de sociedades que militavam contra a crueldade para com os animais, formadas por membros das classes alta e média. Os animais prioritariamente defendidos por tais sociedades eram os submetidos

a rinhas e brigas, os de tração e os de abate. Os primeiros eram diversão de classes populares, os segundos sua companhia de trabalho e os últimos eram transportados vivos até o mercado, onde eram abatidos. A criação de animais propriamente dita, atividade eminentemente rural, não entrava no foco de ação, assim como atividades de elite relacionadas aos animais, sobretudo a caça.

Ritvo (1994) indica que, no início do século XIX, as ruas de Londres estavam repletas de cães e cavalos, que dividiam espaço com rebanhos de gado e ovelhas levados aos mercados. Segundo Kete (2002), nesse período tentou-se mudar o abatedouro de Londres para a periferia da cidade para que os sons e a visão de animais sendo mortos não afetassem a vizinhança. A tentativa de esconder a violência contra os animais na cidade (mas não no campo, onde a prática elitista da caça não havia sido atacada), como se ela fosse um mau exemplo e uma indicação de tendências violentas entre aqueles que maltratavam animais, indica tanto um viés de classe, quanto uma preocupação reformista, moral, religiosa e pedagógica.

Chama a atenção entre os autores estrangeiros citados que o controle dos animais e seu banimento para as periferias urbanas não seja analisado a partir da ótica mais comumente encontrada nas análises sobre reformas urbanas no Brasil, que é a ideia de higienização (Santos 2010). O controle social das condutas de uma classe pela outra, como no caso da classe média urbana inglesa contra as classes urbanas populares, é observado sob o viés marxista de uma luta de classes e não sob o viés de uma intervenção higiênica na sociedade, análises que não são antagônicas e se fundem em Santos (2010).

As obras consultadas fornecem um panorama bastante coeso acerca da expulsão dos animais das cidades e de uma tentativa de separação entre rural e urbano. Esse movimento se dá a partir de regulamentação estatal e, em alguns casos, delegação de funções a entidades não estatais, como a SUIPA, conforme apontado por Aprobato Filho (2006). Na qualidade de entidade protetora de animais, creio que ela é um bom marcador da mudança ocorrida e que tento aqui indicar. Proteção animal, hoje no Brasil, é uma ideia plural que não envolve, na maior parte das vezes, uma sentença de morte - muito ao contrário. Se, na virada do século XIX para o XX, uma sociedade protetora cuidava da eliminação de animais abandonados, a noção de proteção ali implicada não era a mesma do grupo de protetores que apresentarei adiante.

Para Santana e Oliveira (s/d), as políticas públicas brasileiras relativas aos animais foram focadas no controle de zoonoses e acidentes que os mesmos poderiam provocar até 1990. A segunda metade do século XX marcaria um novo período nas relações Estado-animal. A esses dois períodos os autores chamam “fase da captura e extermínio” e “fase da prevenção ao abandono”. Segundo eles, a substituição do extermínio pela prevenção ao abandono seria uma tendência mundial humanitária. Como marco, é citada a mudança de prescrição entre o 6.º Relatório do Comitê de Especialistas em Raiva da Organização Mundial de Saúde (OMS), de 1973, que prescreveria o sacrifício de animais de

rua apreendidos e não reclamados como método de contenção da doença e o 8º relatório, de 1992, que recomenda a prevenção do abandono a partir da esterilização dos animais, da cobertura vacinal, da educação para a guarda responsável, de legislação específica, do controle do comércio e registro de animais e do recolhimento seletivo daqueles nas ruas. A ação do poder público é claramente requerida em muitas destas recomendações, indicando a necessidade de um esforço estatal na contenção do que é considerado, ainda, um problema de saúde pública.

O 7.º relatório, de 1984, passou a reconhecer a restrição de movimentos, a captura e remoção, o controle do habitat (comida e abrigo) e a reprodução como as quatro formas de manejo de populações caninas (Garcia, Calderón e Ferreira 2012). Em 1990, a OMS publica seu primeiro guia de orientação para o manejo canino, incluindo o registro de cães e gatos, educação e envolvimento da comunidade, e excluindo a captura e remoção como método efetivo. Esse guia foi incluído no 8.º relatório (Garcia, Calderón e Ferreira 2012), que considera que o extermínio e a captura não são eficazes no controle populacional de animais de rua. O fim da “fase de extermínio” é exemplificada, ainda, por Santana e Oliveira (s/d), através de outro documento, os Anais da Primeira Reunião Latino-Americana de Especialistas em Posse Responsável de Animais de Companhia e Controle de Populações Caninas, de 2003, promovido pela OMS em conjunto com a Organização Pan-americana de Saúde e a *World Society for Protection of Animals*, que condenam a captura e eliminação e elegem como prioridade a educação dos proprietários de animais e como método de controle populacional a vacinação e a esterilização. Ainda no panorama internacional, Garcia, Calderón e Ferreira (2012) indicam que a década de 1990 é marcada pelo movimento *No Kill*, de combate à eliminação de animais sadios abandonados, incorporado, no Brasil, segundo os autores, por legislações municipais e estaduais que proíbem a morte de animais saudáveis.

Segundo Rowan e Williams (1987), o início da década de 1970 marca, nos Estados Unidos, o começo do reconhecimento de uma superpopulação de animais de estimação. No período, a cidade de Los Angeles havia criado uma clínica municipal para esterilização de animais e a *Humane Society of the United States* (HSUS) havia lançado o programa LES (Legislação, Educação e Esterilização), também um trocadilho com a palavra *less*, ou seja, menos. As preocupações da época, afirmam os autores, deram origem a uma série de programas de controle de animais entre as décadas de 1970 e 1980. O foco seria a redução nas mortes dos animais recolhidos. Em 1973, a HSUS efetuou um *survey* nacional e concluiu que 13,5 milhões de cães e gatos recolhidos em abrigos eram anualmente mortos nos Estados Unidos. Em 1982, a entidade estimou que o número caíra para uma faixa entre 7,6 e 10 milhões. Em contraste, a população total de cães e gatos de estimação teria subido de 60 milhões em 1973 para 90 milhões em 1983 (Rowan e Williams 1987).

Embora a legislação de proteção aos animais tenha uma história própria no Ocidente, sintetizada por Santana e Oliveira (s/d), é forçoso aqui um recorte. Nesse sentido,

coloco ênfase no caso brasileiro. Os autores consideram como primeira norma protetiva a “abusos ou crueldade” o artigo 220 do Código de Posturas de 6 de outubro de 1886 do Município de São Paulo, que proibia que se maltratassem animais de tração, prevendo multa (Levai 2004 apud Santana e Oliveira s/d). O primeiro decreto federal protetivo seria o n.º 16.590 de 1924, regulando casas de diversão e maus tratos a seus animais (Santana 2002 apud Santana e Oliveira s/d). A lei federal n.º 6.938 de 1981 estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente e considerou o animal abandonado um recurso ambiental, parte do patrimônio público e componente da fauna. Para os autores, trata-se de uma tentativa de seguir uma tendência internacional. O Brasil teria subscrito a Declaração Universal dos Direitos dos Animais de 1978, formulada pela UNESCO e proposta pela União Internacional dos Direitos dos Animais.

Para Bevilaqua (2011: 1), “o primeiro instrumento específico de proteção dos animais na legislação brasileira foi o decreto n.º 24.645/34, hoje revogado, que definia como contravenção penal os maus-tratos a animais”. O foco da lei, segundo a autora, era a proteção de animais que trabalham ou de abate. O Código de Caça (lei n.º 5.197) de 1967, segundo ela, estende a proteção aos animais silvestres, que então passam a ser considerados propriedade estatal, não podendo mais ser apropriados livremente.

Em 1988, a nova constituição promulgada, no seu artigo 225, e a lei federal n. 7.653 formaram a Lei de Proteção à Fauna (Santana e Oliveira s/d; Bevilaqua 2011). No mesmo ano, a lei federal n.º 9.605, Lei dos Crimes Ambientais, incluiu pena e multa para maus-tratos a animais silvestres e domésticos, criminalizando o que antes era contravenção (decreto federal n. 24.645 de 1934 e decreto-lei n.º 3.688 de 1941) (Santana e Oliveira s/d). Consolida-se, assim, o período democrático recente como um período protetivo, em oposição a normas isoladas encontradas durante a “fase de captura e extermínio” (Santana e Oliveira, s/d). Os autores mencionam legislações municipais, no século XXI, abordando a posse responsável em Florianópolis, SC, Mauá, SP, Piracicaba, SP, Ponta Grossa, PR, Rio de Janeiro, RJ e São Paulo, SP.<sup>5</sup> Para Bevilaqua (2011), a ênfase colocada na proteção do meio ambiente escamoteia a diminuição de referências a animais mais próximos do cotidiano humano e a ausência de normas sobre os animais de estimação no âmbito federal. Não obstante, a autora reconhece um progressivo aumento de leis de proteção aos animais.

O que o levantamento de Aprobato Filho (2006), Bevilaqua (2011) e Santana e Oliveira (s/d) sugerem é que o Brasil produziu irregularmente normas para a proteção aos animais até 1988 e que a partir da redemocratização do país a produção legislativa sofre um incremento e as políticas públicas voltadas para a questão se consolidam, não

5 Bevilaqua (2011) informa que é matéria tipicamente municipal a regulação de cães.



sem percalços.<sup>6</sup> Não causa estranheza que a redemocratização seja um marco quando se trata de leis e políticas públicas, dada a contingência que o período ditatorial significou em termos de movimentos sociais e mobilizações públicas. Percebe-se que, desde o século XIX, em seu contexto específico, o país segue mais ou menos preocupações existentes no cenário ocidental, como a separação entre urbano e rural entre os séculos XIX e XX e a proteção animal e ao meio ambiente entre os séculos XX e XXI.

No grupo pesquisado apresentado a seguir, proteção animal não é um termo utilizado e a noção nativa de protetor de animais relaciona-se com a ideia de retirada destes das ruas, não porque sejam nocivos às pessoas ou à modernidade urbana, mas porque estas são nocivas a eles. Gostaria, agora, de apresentar dados e análises de minha pesquisa sobre um grupo de protetores de gatos de rua contemporâneo. A atuação deste grupo visa, prioritariamente, a retirada de animais das ruas através do resgate e doação de gatos de uma praça do subúrbio carioca. Essa atuação é voluntarista e circunscrita aos gatos, mas permite a percepção de como a rua permanece como antítese do animal. Por outro lado, a política de captura e remoção empreendida por eles é classificada pela OMS (Who 1992) como ineficaz. Alheios, portanto, a estes debates, a linha norteadora de sua ação está focada numa noção peculiar de bem-estar animal que se assenta sobre uma intensa emotividade frente ao que é considerado sofrimento animal e uma militância recorrente, nas redes sociais, pela adoção da posse responsável.

## UM GRUPO DE PROTETORES DE GATOS

Em fins de 2009, iniciei pesquisa sobre protetores de gatos de rua a partir de uma comunidade no Orkut<sup>7</sup> fundada em agosto daquele ano para congregar interessados em ações de intervenção para o resgate e doação de gatos abandonados em uma praça pública da cidade do Rio de Janeiro. Tais ações envolvem arrecadação de dinheiro para os cuidados dos animais e atuações concretas na praça em questão. Como foro de debates, a comunidade é um espaço privilegiado para a análise do imaginário e representação de protetores e interessados em proteção animal. Acompanhei a troca de *posts*<sup>8</sup> na comunidade desde então. Eram, então, cerca de quinhentos e setenta membros, número flutuante visto que ingressos e saídas são constantes. Não se deseja, no presente artigo, efetuar considerações mais profundas sobre o ambiente de *internet*, mas sim sobre os protetores.

A comunidade foi criada em 7 de agosto de 2009 com a intenção de congregar

6 Ver, por exemplo, Bevilaqua (2011) sobre a proibição das raças caninas rottweiler e pit bull.

7 Rede social fundada em janeiro de 2004. Perdeu usuários no Brasil para outra rede social, o Facebook. Foi oficialmente encerrada em setembro de 2014.

8 *Post* é mensagem escrita em tópico na comunidade.

pessoas interessadas em efetuar o manejo dos animais. Consiste em arrecadar dinheiro para a alimentação dos animais da praça, consultas com veterinário para os que estão doentes, exames clínicos, medicação, vacinação, esterilizações, cuidado com filhotes e encaminhamento de filhotes e adultos para adoção.

O esquema do manejo é complexo: o animal tem que ser capturado *in loco*, levado para lar temporário,<sup>9</sup> despugnizado, vermifugado, vacinado e esterilizado antes de encaminhado para adoção. Esse processo é efetuado tanto com filhotes quanto com adultos. A escassez de lares temporários e de vaga nos mesmos impossibilita que todos os animais sejam retirados da praça ao mesmo tempo. Em novembro de 2009, havia uma colônia<sup>10</sup> de 70 gatos quando do início dos resgates<sup>11</sup> que totalizaram 152 animais em consulta feita ao *website* em 06 de março de 2012. Observa-se, portanto, que o trabalho de retirada dos gatos diminui o contingente, mas não o extingue. Ao mesmo tempo em que uns são retirados, outros são abandonados e esta é a razão pela qual a OMS considera tal método ineficaz na contenção da população de rua animal (Who 1992).

Uma das razões por trás do trabalho de manejo dos protetores é a ideia de que os animais não sobrevivem sem intervenção humana. Combate-se a noção de que animais de rua existam. Toma-se, na maior parte das vezes, a posição de que todos os animais da praça são abandonados, muitas vezes indicando-se diretamente que todos já tiveram uma família, referindo-se a uma unidade doméstica humana. O abandono, segundo o grupo, tem como efeito a multiplicação de animais sem condições de sobrevivência, dado que sem família, o que implica em mortes por acidente, doença, maus tratos e desnutrição. Essa situação é vista como moralmente incorreta: deve-se atuar contra ela, intervindo na realidade, educando, resgatando, disponibilizando para adoção e, sobretudo, esterilizando os animais. A esterilização é uma das principais preocupações do grupo, na medida em que percebem empiricamente um abandono de filhotes que, fossem os gatos “da casa”<sup>12</sup> esterilizados, não existiria.

As concepções observadas são muito similares ao descrito por Matos (2012) sobre

9 O lar temporário é o espaço doméstico de cuidado com um gato que foi resgatado e que será encaminhado para adoção. Está em oposição ao lar da família que o adota, por um lado, e em oposição à rua por outro. Trata-se, portanto, de espaço de transição.

10 O abrigo é um espaço reservado para a habitação dos gatos, na forma de gatil, porém sem grande convivência dos animais com os humanos. É o análogo ao asilo humano e, da mesma forma, mal visto por isolar os animais dos humanos e por impedir que haja encaminhamento dos mesmos a lares adotivos.

11 Resgate é a captura e retirada do animal da rua. Os que fazem resgate de gatos são chamados “resgateiros”, em um trocadilho com a palavra inventada “gateiro”. Os que cuidam dos animais são chamados protetores. Segundo os pesquisados, o(a) gateiro(a) possui e ama gatos. Não se observou uma hierarquia entre as categorias, mas algumas vezes tive a sensação de que no universo pesquisado essas atividades são mais valorizadas e de maior prestígio que a simples adoção ou posse do animal, o que envolve questões morais de intervenção na realidade.

12 Em oposição aos animais de rua. Indico, contudo, que para o grupo essa oposição não existe e faço uso dela apenas de forma analítica.

protetores de cães no Rio Grande do Sul. Em ambos os contextos, as emoções são aspecto central e a ideia de sofrimento animal permeia as ações de proteção, juntamente com percepções morais sobre a responsabilidade humana para com os destinos animais. Em ambos os casos, os animais são vitimizados e a humanidade é vista como cruel. Humanos seriam, portanto, responsáveis tanto pela felicidade quanto pela infelicidade dos animais, criando-se uma hierarquia entre agências humanas e animais. Em retribuição, os animais demonstram amor e afeto a quem os ama e deles cuida (Osório 2012; Matos 2012). Embora não haja, ainda, mais pesquisas sobre protetores de animais de rua no Brasil, a comparação permite sugerir a emergência de concepções mais ou menos homogêneas de fundo utilitarista e moral.

### POSSE RESPONSÁVEL<sup>13</sup>

Por este protocolo, o dono de um animal de estimação deve suprir suas necessidades físicas e afetivas (às vezes referidas pelo grupo pesquisado como psicológicas), o que significa alimentá-lo com ração de qualidade e água filtrada, vaciná-lo, medicá-lo e levá-lo ao veterinário sempre que necessário, mantê-lo em espaço físico compatível com seu tamanho e necessidade, dar-lhe atenção e amor, esterilizá-lo e impedir seu livre acesso a zonas externas ao ambiente doméstico, entre outros.

A esterilização é um ponto frisado no grupo por sua relação com o abandono de animais nas ruas. O conceito de abandono é estendido não apenas aos animais que foram despejados por quem não os desejava mais, mas a todos os que estão nas ruas, independente de sua origem. O acesso às ruas é visto como um perigo, na medida em que os animais podem fugir, ser atropelados, envenenados, cruzar gerando filhotes que nascem abandonados, sofrer maus-tratos diversos, contrair doenças. No ambiente doméstico, imagina-se que o animal será bem acolhido, amado, cuidado e viverá feliz. São representações sobre a casa e a rua.

A ideia de posse responsável é facilmente encontrada no campo da veterinária, porém sem origem definida e com múltiplas definições. Também nesse campo, a dependência dos animais de estimação para com seus donos é frisada (Osório 2011). Essa dependência é reforçada pela posse responsável. Esse protocolo controla o corpo dos animais, tanto nos seus aspectos nutricionais e de saúde, quanto na mobilidade. Essa ideologia parece estar firmada em um paradigma moderno no qual a ciência domina e controla a natureza. Nesse sentido, trata-se de uma forma específica de relação humano-animal característica do mundo ocidental que, como aponta Ingold (2002), vê os humanos como

13 Posse ou guarda responsável. A diferença não reside no conteúdo do manejo, mas na percepção do animal como objeto ou sujeito. Para maiores considerações ver Santana e Oliveira (s/d), Carlisle-Frank e Frank (2006) e Osório (2011).

controladores do mundo natural, apartados dele e responsáveis pela sobrevivência ou extinção de espécies.

Alguns dos elementos da posse responsável encontram-se no 8º Relatório do Comitê de Especialistas em Raiva da OMS (Who 1992), sobretudo aqueles relacionados ao controle: do habitat, da reprodução e do espaço de movimento dos animais. É interessante observar que este documento não sugere a captura e remoção dos animais das ruas como forma eficiente de seu controle, que é a estratégia adotada pelos protetores já que, como eles mesmos percebem, tal método isolado não consegue nem diminuir nem estabilizar as colônias. Mas as razões para a atuação dos protetores não residem na implementação de uma política pública racionalizada, de baixo custo e com embasamento científico, e sim numa percepção moral e emocional da condição dos animais de rua.

Para Digard (2009), alimentação, reprodução e proteção constituem a tríade fundamental da domesticação e manutenção de animais domésticos. Segundo Ingold (2002), a domesticação tem sido tema de debate acadêmico por mais de um século, mas as definições são unânimes em introduzir alguma noção de controle humano, sobretudo do processo reprodutivo. O controle dos corpos dos animais, portanto, surge com a domesticação, mas ganha um contorno específico na ideia de posse responsável. Nela, permanece a noção de que o espaço das ruas é eminentemente humano e deve ser evitado pelos animais. Esse tipo de percepção choca-se com a prática corrente de abandono, contra a qual o grupo pesquisado e a noção de posse responsável se colocam. Se o abandono não fosse comum, ele não precisaria ser combatido. Todavia, se ele é comum, é porque parte da população que abandona animais não vê nisso um problema.

Segundo Nunes (*et al.* 1997), na América do Sul cães errantes representam 2% a 3% da população canina. Em estudo sobre a população de cães e gatos de estimação de um bairro rural de Cuiabá, Caramori Júnior (*et al.* 2003) observaram que, de um total de 513 cães e 307 gatos pertencentes às famílias de 371 alunos entrevistados em escolas locais, 37% dos cães e 60% dos gatos saíam à rua e que 95% dos cães e 93% dos gatos não eram esterilizados. Em uma tentativa de estimativa de cães no interior do estado de São Paulo, Alves (*et al.* 2005) indicam que 6% dos cães não possuem proprietários e 1,6% são considerados de vizinhança, ou seja, cuidados e alimentados sem um dono. Em levantamento sobre cães e gatos domiciliados na cidade de Campo Grande, Domingos, Rigo e Honer (2007) indicam a presença desses animais em 71,3% dos imóveis visitados em pesquisa de amostra aleatória num total de 2337 imóveis (0,9% dos imóveis residenciais e comerciais do município), onde se aplicou questionários. Havia cães em 64,7% destes, gatos em 24,1% e ambos em 17,7%. Em 76% das residências, 61% dos comércios e 81% dos imóveis mistos (residenciais e comerciais) havia quintais fechados. No entanto, em 66,8% dos imóveis com quintais abertos havia cães e no total de imóveis com cachorros, 73,1% manteriam os cães sempre presos, 21,2% às vezes soltos e 5,7% sempre soltos nas ruas. Quanto aos gatos, no total de imóveis onde estes se encontram, apenas 12,1%

restringem sua saída e 87,9% permitem que estejam sempre soltos. Tais dados apontam para a existência tanto de uma população de cães e gatos de rua quanto para o costume de deixar cães e gatos terem acesso à rua livremente, embora tenham donos.

Do ponto de vista dos protetores estudados, animais de rua são animais abandonados e animais com dono que têm acesso à rua são animais não geridos pela posse responsável. Assim, forma-se necessariamente uma dicotomia. Essa dicotomia também é encontrada em classificações aparentemente intermediárias, como a ideia de semiposse, similar à de animal de vizinhança (ou comunitário), definida por Finkler, Hatna e Terkel (2011) como a alimentação intencional e outras ações de cuidado que contribuem para o bem-estar dos animais de rua, sem que haja uma conotação de propriedade. Semiposse lembra semidomesticação que, segundo Ingold (2002), é um estado transitório e instável, associado a variações da forma selvagem. O processo de domesticação só faz sentido se o animal se torna propriedade. A própria noção de posse responsável, portanto, parece se assentar sobre elementos ocidentais da relação de domesticidade com os animais. Um animal semipossuído está semicontrolado.

Assim, semiposse é apresentada por Toukhsati, Bennett & Coleman (2007) como um problema, pois contribui para a manutenção do contingente de rua. O abandono é indicado como uma das razões para a existência de animais de rua e a sua esterilização como a solução. O trabalho de alimentação e cuidados com uma colônia não controla sua população a não ser que a mesma seja esterilizada. Para Finkler, Hatna e Terkel (2011), as ações acima descritas como semiposse podem ser atribuídas a cuidadores de gatos de rua. Alimentando, medicando e nem sempre esterilizando os animais, tais cuidadores parecem distintos dos protetores aqui analisados.

## ESPAÇOS DE ABANDONO

A comunidade *online* analisada lida com abandonos em uma praça pública arborizada do subúrbio carioca. Essa praça, no entanto, não é o único espaço de tal prática. No centro do Rio de Janeiro, um antigo e conhecido parque arborizado detinha o que se considerava a maior colônia de gatos de rua da cidade quando iniciei a pesquisa, contados às quatro centenas. Este parque, um local de passagem, é tido como perigoso, dada a sua frequência por adultos que sentam-se nos bancos a fazer nada e, potencialmente, a espreitar vítimas para pequenos furtos. Esta colônia foi capturada e remanejada pela prefeitura para um espaço público municipal chamado Gatil São Francisco de Assis, no centro da cidade.

De fato, o Rio de Janeiro é pródigo em ambientes arborizados públicos. Outros espaços, públicos ou não, arborizados ou não, também já foram reportados pelo grupo analisado como apresentando colônias de gatos, como outro parque público onde funciona

uma escola de artes visuais<sup>14</sup>, um parque de diversões fechado e o estacionamento de um hospital beneficente. Há também gatos no jardim zoológico (Mendes de Almeida *et al.* 2004) e, certamente, em diversos outros lugares. Alguns campus universitários no país sofrem do mesmo problema, conforme visita que fiz à UFPB, em João Pessoa, em 2009, e à UFRN, em Natal, em 2008 e 2009. Também havia uma colônia na UnB (Saito *et al.* 2002). Em Porto Alegre, Matos (2012: 20) indica que uma ONG “tradicionalmente recolhe animais abandonados no parque Farroupilha e os encaminha para adoção”.

Tais colônias não são exclusividade brasileira. Animais de rua são alimentados em Nova York/EUA (Haspel e Calhoon 1990), Oahu/Havaí/EUA (Zasloff e Hart 1998), Victoria/Austrália (Toukhsati, Bennett e Coleman 2007), Tel Aviv/Israel (Finkler, Hatna e Terkel 2011), Roma/Itália (Natoli *et al.* 1999), Paris/França (Delaporte 1988) e certamente em vários outros lugares. Nestas análises, contudo, os locais específicos das colônias não estão claros, a não ser no estudo de Natoli (*et al.* 1999) acerca de três colônias de gatos no centro de Roma: uma em um sítio arqueológico cercado, outra no jardim zoológico e a terceira em um parque público; no estudo de Delaporte (1988: 38) sobre os gatos do cemitério Père-Lachaise, “maior espaço verde de Paris”, segundo o autor com ares de jardim botânico; e no *survey* de Zasloff & Hart (1998) no Havaí, onde se afirma que metade das colônias cuidadas pelos protetores entrevistados está localizada próxima de suas residências:

Aproximadamente um terço (30%) está localizada no local de trabalho do entrevistado ou em um campo ou parque, e os 20% remanescentes estão localizados em escolas ou faculdades, terrenos baldios ou estacionamentos, ou outras localizações, como uma quadra de basquete, ou na propriedade de outra pessoa. (Zasloff e Hart 1998: 246).

Incluem-se no *survey* zonas urbanas, rurais e semirurais. Não se indica, entretanto, porque áreas tão distintas são agrupadas nos percentuais acima. Delaporte (1988) indica que colônias de gatos ocupariam interstícios deixados pela urbanização, como terrenos baldios e zonas de demolição, mas também lugares públicos abertos, como jardins e cemitérios, ou fechados, como hospitais, e sobrevivendo do ambiente “altamente humanizado” (Delaporte 1988: 37). Se esta é a realidade francesa, ela parece-se muito com o que pode ser apurado sobre o Rio de Janeiro.

Sugeriria que os parques, campus e praças arborizadas são vistos pelos que abandonam o animal como simulacros de natureza no ambiente urbano. São de fácil acesso e coibir a prática seria uma atividade simples para a Guarda Municipal ou funcionários de segurança local, se eles estivessem dispostos a fazê-lo. Relatos da principal protetora da comunidade *online* pesquisada indicam que tais guardas, presentes na praça onde atua,

14 Houve notícias esparsas sobre a remoção desta colônia também.

não impedem tal crime. Por outro lado, no Parque Nacional da Floresta da Tijuca, no Rio de Janeiro, no qual é explicitamente proibida a entrada de qualquer animal de estimação, não se vê colônias de gatos ou cães abandonados. Assim, se o abandono implica numa concepção sobre o uso da rua e o habitat de um animal de estimação, esta concepção só justifica a existência de colônias quando conjugada à inoperância do Estado no que tange à proteção animal.

A escolha do local do abandono é realizada em diversos níveis. A medir pelas colônias conhecidas pelo grupo analisado, espaços ao ar livre e amplos, de preferência arborizados e “sem dono”, são os preferidos. Algumas vezes terrenos baldios, estacionamentos e prédios fechados caem nessa classificação e lá se encontram colônias pequenas, de poucas dezenas de gatos, conforme relatos. São não-lugares (Augé 2008), não habitados por humanos — ou, nas palavras de Delaporte (1988), interstícios urbanos, embora com proximidade humana — onde despejam-se gatos. Os locais arborizados passam a ser um simulacro de natureza, em oposição à “selva de pedra”, ou “de cimento e concreto”. Os locais totalmente cimentados, como prédios abandonados e estacionamentos, moradia de ninguém e espaço de máquinas, são um simulacro da própria cidade, como são os sítios arqueológicos ou zonas de demolição. Os hospitais e os cemitérios são espaços dos moribundos e dos não vivos, zonas de passagem e não de permanência na cidade. Não sendo o espaço urbano da habitação humana, eles se tornam o ambiente propício à habitação não humana.

Chama a atenção um processo de retroalimentação que os espaços de abandono criam: a existência de colônias constituídas e de protetores vinculados a elas cria novos abandonos no mesmo local porque suscitam a percepção de que ali o animal estará sendo cuidado, alimentado e, portanto, não está sendo abandonado. Afinal, por que escolher certos locais e não outros? O contingente sempre crescente de animais na praça pública que deu nome à comunidade de protetores analisada, conquanto muitos sejam retirados e encaminhados para adoção, demonstra que enquanto uns saem, outros entram, e o número crescente de resgates já ultrapassou a estimativa dos setenta animais originalmente contabilizados na colônia quando o grupo *on-line* foi criado. Matos (2012), em análise sobre protetores de Porto Alegre e Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, indica que no portão de um abrigo para cães numa chácara de três hectares na zona rural desta última cidade são abandonados animais. Em sua dissertação de mestrado, uma fotografia do lugar mostra uma faixa dizendo “estamos superlotados: são mil e oitocentos animais. Não insista, não abandone no portão! Faça sua parte!” A existência do abrigo cria novos abandonos no local. Sugeriria que a lógica do abandono pode operar, portanto, escamoteando a si própria, como se não se tratasse de abandono nem de maus-tratos para quem a pratica.

Matos (2012) sugere, a partir da noção de “zonas de abandono” empregada por Biehl (2005 apud Matos 2012) para instituições onde pessoas são abandonadas (doentes,

deficientes, drogaditos, entre outros), que tais zonas são povoadas por indivíduos sem valor social. Sejam cães, gatos, seres humanos ou espaços físicos, o abandono reflete a falta de valor social que lhes é atribuída. Matos (2012) reflete, ainda, sobre tais espaços a partir das ideias de Agamben (2002 apud Matos 2012) sobre o abandono e as “zonas de indiferença”, como campos de concentração e campos de refugiados, e tece uma comparação entre tais situações humanas e o abrigo de cães por ela visitado, citado na imprensa internacional como uma “favela de cães”. Indigentes, favelados, gatos e cachorros tornam-se seres de mesmo (des)valor social.<sup>15</sup>

Existem, contudo, diferenças entre abrigos e colônias. Em linhas sintéticas, os abrigos acolhem animais, enquanto as colônias são formadas em espaços de abandono. Para quem abandona animais, contudo, parece-me que o limite é tênue e ambos os espaços se tornam equivalentes. Do ponto de vista do grupo pesquisado, os abrigos são depósitos e apenas a adoção é caminho real para se estar em um ambiente considerado ideal para o animal de estimação. Ao contrário de casas de passagem, ao estilo dos lares temporários que abrigam animais retirados das ruas enquanto se procura por adotantes, o abrigo é visto como análogo ao asilo, onde o abandono é de outra sorte se o termo puder ser usado polifonicamente. No limite, os abrigos são comparados a espaços de acumulação. A meta do grupo pesquisado, portanto, não é a criação de abrigos ou ONGs dedicadas ao recolhimento de animais de rua, mas o encaminhamento dos gatos resgatados na praça onde atuam para famílias de adotantes. Não sendo casa humana, o abrigo não cumpre o ideal do grupo em questão.

Uma condição da existência das colônias é a obtenção de alimentação. Esta é conseguida, entre animais de rua, sejam cães, gatos, ratos, pombos, etc., a partir do lixo humano ou a partir de intencional alimentação por humanos. As áreas onde são formadas colônias, portanto, devem prover materialmente as mesmas para que estas possam se manter e mesmo se reproduzir, caso contrário o abandono geraria apenas morte. Zonas de difícil acesso para alimentadores de animais de rua e onde não se encontra lixo em profusão - como a Floresta da Tijuca, um parque tão grande cujos limites não se observa de dentro dele e onde não há apenas uma área privilegiada de sociabilidade humana que congregue todo o lixo produzido, mas pequenos restaurantes e poucos refúgios para piqueniques e churrascos, a maioria bastante distante da entrada do parque - se tornam duplamente ruins para a formação de colônias, ainda que os animais aí fossem abandonados. Finkler, Hatna e Terkel (2011) sugerem que onde a população humana é maior e está mais concentrada haverá, consequentemente, mais comida e uma população maior

15 No período de revisão do presente artigo, foi veiculada, no Facebook, por protetores de animais, a notícia e as fotografias da demolição de uma casa no Tatuapé, em São Paulo, que daria lugar à construção de uma igreja evangélica. No local habitava uma colônia de gatos, cuja existência teria sido informada aos responsáveis, que teriam repellido a ação dos protetores que pediam tempo para a retirada dos animais do local. Sob os escombros, foram recolhidos 40 gatos mortos e alguns poucos sobreviventes feridos.



de animais de rua.

Um segundo elemento relevante na constituição das colônias é a reprodução dos animais. Embora o grupo pesquisado indique que a colônia manejada na praça pública é oriunda especificamente do abandono de animais diretamente lá, especialmente no caso de filhotes sabidos serem não nascidos da população local, os animais de rua em geral provêm de diferentes fontes, todas mais ou menos relacionadas à ideia de abandono pelo grupo. Se não são esterilizados e cruzam, os filhotes indesejados são despejados nas ruas. Se têm acesso às ruas, mesmo esterilizados, podem não encontrar o caminho de volta e se tornarem parte da população de animais de rua. Em todos os casos, a existência de humanos seria fundamental para a formação dessa população. Como afirma Delaporte (1988), longe de ambientes altamente humanizados tais animais não sobrevivem. Assim, se por um lado animais de rua são, ou um dia foram, num sentido coletivo, animais de estimação de alguém e, como tais, produto da domesticação e da ação humana, por outro é necessário perguntar, inversamente, se há animais abandonados onde não há humanos. Em outros termos, não haveria outra origem dos animais de rua que não os próprios humanos e seus aglomerados, urbanos ou rurais. Fora deles, os animais domésticos sem dono passam a ser considerados assilvestrados (ferais) e estão como que de volta à natureza.

Parte da responsabilidade que o grupo de protetores estudado imputa aos humanos para com os animais de estimação parece estar ancorada em percepções sobre os animais como mini humanos, ou seja, como crianças pequenas que precisam de supervisão de adultos. Em um *post* de outra comunidade sobre gatos, que compartilha membros com a comunidade pesquisada, uma mulher diz a outra: “ela [a gata] não é um ser humano e se fosse vc [você] não daria toda essa liberdade a ela [para andar na rua]. Fico imaginando vc [você] deixando sua filhinha de quatro anos passear por aí sozinha.” (02 de outubro de 2009). No mesmo tópico da mesma comunidade, outra mulher diz:

Animais são como crianças de três anos para sempre **e não são seres humanos**. Na natureza, eles conseguem se defender. Aqui, vivendo conosco, eles estão fora de seu habitat natural e têm de enfrentar ‘predadores’ muito mais poderosos, com os quais não sabem lidar (carros, pessoas cruéis etc.). Estão em **desvantagem**. Quem proclama que é melhor o gato ter vida curta e ser livre nunca deve ter visto um gato atropelado, estripado, sem olho etc. (02 de outubro de 2009, grifo original).

O debate foi vigoroso, porém unânime com relação à necessidade de controle do espaço frequentado pelos gatos de estimação. Outra mulher diz: “gatos sabem atravessar a rua na faixa de pedestres, sabem quando não é para falar com estranhos, e já ensinou a

ela [a gata] a não comer comida<sup>16</sup> que estranhos dão?” (02 de outubro de 2009).

Os exemplos acima servem para o convencimento de que se deve adotar o protocolo da posse responsável, mas eles “dizem” mais do que isso. Os gatos são comparados a crianças humanas, borrando-se as fronteiras entre humanos e felinos ao mesmo tempo em que se afirma que gatos “não são seres humanos”, o que significa aqui, entre outras coisas, que os humanos possuem uma capacidade cognitiva maior que a felina e, portanto, uma compreensão do mundo que eles jamais terão, sobretudo do mundo humano e urbano, como, por exemplo, “atravessar a rua na faixa de pedestres”, lidar com carros e “pessoas cruéis”. Esse é um fator fundamental na compreensão do ponto de vista do grupo pesquisado e sua noção de responsabilidade humana para com os animais.

O animal não existe desvinculado de uma ordem humana quando fora de seu “habitat natural”, ou seja, no meio urbano, já explicitamente pensado como não sendo o habitat de cães e gatos considerados “de rua”. Se a rua e a cidade fossem imaginadas como o habitat de cães e gatos, eles não precisariam ser resgatados. Combater a noção de que são animais de rua, no grupo pesquisado, é combater a ideia de que a rua seja um habitat legítimo. Entram em ação, portanto, concepções sobre a cidade, a rua, a natureza, os animais e os humanos. A rua é humana, mas não é para o animal. Melhor seria dizer que a rua é cultural, em oposição ao “habitat natural”. O ambiente doméstico, por outro lado, embora humano e outro não “habitat natural”, é um ambiente adequado porque o animal está sob controle humano, ou deveria estar. Nesse sentido, pode-se sugerir que um deslize simbólico permita ver a casa como o “habitat natural” do animal de estimação. Nas séries de correspondência entre parentesco, animais e comestibilidade, Leach (1983) indica que a casa é o ambiente do animal de estimação. No grupo pesquisado, o limite espacial e simbólico da casa é a rua, zona de perigo para os animais.

São percepções aparentemente contraditórias que se fundem para legitimar uma visão moral da relação humano-animal. Sendo um quase humano, muitas vezes um membro da família (Oliveira 2006), comparado aos filhos e às crianças, não pode ser expulso da ordem doméstica, familiar e propriamente humana para o anonimato da rua (DaMatta 1991). Daí, também, que a linguagem do grupo pesquisado indique fortemente relações humanas: o animal resgatado vai para um lar, adotado por uma família, onde ele será um bebê. Reincluído na ordem familiar humana de onde nunca deveria ter se ausentado, o gato de estimação se torna parte da família, ou seja, do lar e da casa.

Ingold (1995), ao refletir sobre a divisão ocidental entre humanidade e animalidade, indica que há uma constituição antitética na qual os animais são representados como num estado de natureza, eivados pela paixão bruta ao invés das deliberações racionais da

16 Há referências a envenenamento intencional de gatos domésticos por vizinhos pela ingestão de carne crua com chumbinho, veneno de uso popular no extermínio de ratos cuja comercialização e uso está proibida no município do Rio de Janeiro.

humanidade. Já o ser humano estaria dividido entre a sua condição física animal e a sua condição moral humana. Essa identidade humana de sujeito moral seria sublinhada pela cultura, o que permite ao ser humano ser uma pessoa. A animalidade, por oposição, não seria dotada nem de moralidade nem de cultura, e não constituiria pessoas. Os animais têm sua conduta explicada a partir de ações não intencionais, biologicamente programadas. Mas, segundo Ingold (1995), o indivíduo biológico e o sujeito moral, ou pessoa, são conceitos distintos e a sua fusão é o que cria a especificidade do ser humano frente a outros organismos no pensamento ocidental. A exceção, segundo o autor, é dada pelos animais de estimação, a quem são atribuídos intenções e propósitos, rompendo com a explicação mecânica de sua ação biologicamente pré-determinada.

Observe-se que, nos excertos acima, o gato é e não é um humano, posto que comparado a crianças de três e quatro anos de idade que são, por inversão lógica, desumanizadas.<sup>17</sup> Ao mesmo tempo, o gato é e não é um animal, dado que não pertence à ordem cultural expressa pelos perigos da cidade, mas não está “na natureza”, onde poderia se defender, ou seja, viver em plenitude o seu potencial animal. Imerso no universo humano urbano, é como se o gato perdesse sua animalidade e, não possuindo as qualidades humanas que o permitiriam navegar nesse mundo com segurança, precisasse de tutela e proteção humanas, como as crianças. Estas são humanos em menor escala; já os animais jamais o serão. Em outras palavras, os gatos em questão passam a vivenciar o mesmo tipo de ambiguidade humana, sendo e não sendo animais e, no limite, sendo e não sendo humanos. O grupo analisado opera, portanto, num viés caracteristicamente ocidental de estrita separação entre natureza e cultura, reproduzindo as ambiguidades que marcam a posição do animal de estimação no Ocidente.

## A CASA

A clássica análise de Roberto DaMatta (1991) sobre a sociedade brasileira como formada pela tensão entre a casa e a rua é útil para se pensar o problema aqui colocado. Segundo ele, a rua é um espaço social tanto quanto físico, ao qual pode ser associada uma série de representações, tais como: movimento, lazer, trabalho, surpresa, tentação, sexo, conflito, anonimato. A casa, por outro lado, representa calma, tranquilidade, família, tradição, honra/vergonha, amor, moralidade, respeito, pessoalidade, englobamento.

Nesse ambiente doméstico não existem apenas humanos, mas também animais de estimação. “Até mesmo os animais domésticos podem incluir-se nessa definição [de

17 Nesse sentido, a humanidade dos próprios humanos deve ser analisada criticamente, pois se percebe uma hierarquia moral que dá mais humanidade a uns e menos a outros. Por exemplo, a ideia de que os Direitos Humanos são para humanos direitos exclui da humanidade aqueles considerados errados, criminosos ou não. Cortes de gênero e geração, bem como identidades raciais e étnicas, também precisam ser levados em consideração na observação de uma hierarquia de humanidades em cada contexto específico.

casa], pois de fato participam do espaço positivo da residência, ajudando a conceituá-la de modo socialmente positivo ou negativo.” (DaMatta 1991: 26). Segundo o autor, cães, gatos e passarinhos

“são criados para diferenciar e não para cumprir qualquer função prática. Assim, são como nós e nos ajudam a estabelecer nossa mais profunda identidade social, como membros indiferenciados de um mundo anônimo e asfaltado onde ninguém conhece ninguém — esse mundo tenebroso da selva de pedra” (DaMatta 1991: 27).

O animal de estimação, para o autor, singulariza a residência e seus habitantes. Contudo, quero chamar a atenção para as relações que se pode depreender dessa representação da casa com as relações humano-animal. O ambiente da casa brasileira, simbolicamente descrita pelo autor, é de amor e harmonia. Nela, não há comércio, mas favores e dádivas. Do mesmo modo, um animal de estimação, do ponto de vista dos protetores pesquisados, existe exclusivamente para amar e ser amado. Não tem, como diz DaMatta (1991), “função prática”. No caso dos gatos, não existe para caçar ratos, mas para ser “de estimação”, ou seja, sujeito de afeto. Se a casa brasileira é imaginada como um ambiente de amor e os animais de estimação fazem parte dessa casa simbólica, então é compreensível que sejam tratados como se fossem pessoas e membros da família. “Pessoa” aqui não tem o sentido de humano, mas o sentido que DaMatta (1991) empresta de Dumont (1992): sujeito inserido em uma ordem hierárquica englobante.

Assim, estou sugerindo que para os membros da comunidade analisada, os gatos, chamados de bebês e “filhos-gatos”, comparados a crianças pequenas, são membros da família e pessoas nessa ordem englobante da casa damattiana. Por isso não são vendidos ou trocados, mas dados ou doados, adotados por famílias.<sup>18</sup> Na qualidade de um bebê, o gato de estimação é membro da família, pessoa, sujeito e integrante da casa. O protocolo da posse responsável, portanto, que impede o acesso à rua sem supervisão humana aos animais de estimação, é perfeitamente adequado à visão brasileira atual sobre o que constitui a rua. Conforme DaMatta (1991: 29), a rua é um espaço perigoso que cria angústias e apreensões: “na rua não há, teoricamente, nem amor, nem consideração, nem respeito, nem amizade”.

Não obstante, se a adoção do protocolo da posse responsável fosse realmente tão compatível com nossas percepções sobre casa, rua e animais de estimação, ela não deveria ser tão rara como atestam os protetores pesquisados. Nesse sentido, creio

18 Oliveira (2006) indica que cães, mesmo de raça, são vistos por seus proprietários como membros da família. O animal de estimação é incluído na ordem doméstica se comprado ou doado. Isso não é relevante quando a finalidade de aquisição do animal é ser de companhia. É diferente da relação que os criadores de animais para a venda têm com seus reprodutores. No caso específico dos protetores pesquisados, a venda de animais é também criticada porque “não se vende um amigo”.

que a sociedade brasileira apresenta concepções distintas sobre os animais de estimação. A ideia de que o animal de estimação é um bebê membro da família não pode ser universalizada.

## DA EXPULSÃO AO PROTECIONISMO ESTATAL

Na cidade do Rio de Janeiro, onde atua o grupo analisado, há uma secretaria municipal específica para a gestão de animais, a SEPDA. Dentro do paradigma protecionista, a secretaria está voltada para o bem-estar animal, combate aos maus-tratos e educação de proprietários de animais. Alguns de seus projetos e ações estão disponíveis no sítio eletrônico da mesma e serão apontados aqui como outro indicativo de que nossa relação com os animais na cidade tem sofrido alterações.

O *link* que leva à descrição da própria SEPDA (Rio De Janeiro 2014a) identifica sua missão como “promover ações necessárias à proteção e bem-estar dos animais, bem como prevenir os mesmos de maus-tratos” e sua visão como:

garantir que as leis de proteção animal sejam respeitadas, promover ações para melhorar a qualidade de vida dos animais do Município do Rio de Janeiro, executar ações que garantam o controle populacional, além de orientar a população no que diz respeito aos cuidados, deveres e a posse responsável dos animais (Rio De Janeiro 2014a).

Ou seja, a secretaria tem como público-alvo os próprios animais, e não seus tutores ou proprietários humanos. Ela não é um órgão de controle de zoonoses e suas ações não são descritas a partir dos problemas econômicos e sanitários que animais de rua poderiam causar. Sua função é a proteção animal. Os projetos desenvolvidos foram elencados ali como “produtos/serviços” e são eles: Adotar é o Bicho, para adoção de animais; Bicho Rio, para esterilização gratuita de cães e gatos, cirurgias eletivas e atendimento veterinário; Rio Carroceiro, para “identificação de equídeos e conscientização dos responsáveis”; além de vistorias em casos de denúncias de maus tratos, autorização para eventos envolvendo animais e educação para a posse ou guarda responsável.

O programa Adotar é o Bicho realiza feiras itinerantes para que os animais “sob tutela da SEPDA” na Fazenda Modelo (gatil, canil e curral de equídeos) e no Gatil São

Francisco de Assis, os dois únicos abrigos municipais<sup>19</sup>, sejam adotados (Rio de Janeiro 2014b). Também são disponibilizados animais de colônias, através de seus protetores. Junto à descrição do programa, encontra-se o decreto n.º 38.221, de 18 de dezembro de 2013 que considera que “eventos de adoção têm como objetivo reunir deveres comuns ao Estado e à coletividade” (Rio de Janeiro 2014b), que a Constituição Federal veda a extinção ou crueldade para com os animais e que não acolher animais abandonados é ato de crueldade, decretando, a seguir, que os animais a serem adotados devem ter acima de quatro meses de idade e serem esterilizados e sadios, que os adotantes devem assinar termo de responsabilidade, que a SEPDA cadastra os interessados em oferecer animais para adoção.

O termo de responsabilidade indica que o adotante ingressa nessa responsabilização coletiva que é, em suma, a responsabilidade humana para com o bem-estar animal. O Estado é o seu regulador, normatizando tais relações. A posse ou guarda responsável é parte da ideologia de fundo, porém, seja posse, seja guarda, a noção de responsabilidade humana para com o bem-estar animal retira dos animais qualquer responsabilidade pelo seu próprio bem-estar. Estando sob guarda ou tutela, eles são irresponsáveis. Sendo objetos de posse, também o são. Aos humanos, ao contrário, parece haver uma escolha: ser ou não responsável, e aos irresponsáveis o Estado guarda sanções.

Não se utiliza o termo protetor, deixando a critério da SEPDA selecionar aqueles que podem oferecer animais nas feiras de adoção junto a ela. A adoção ganha, no documento, ares de antítese à crueldade. Sem o viés emocional encontrado nos relatos dos protetores pesquisados, o discurso da SEPDA é muito semelhante ao encontrado entre esses mesmos protetores. Para não dizer que não há emoção alguma, a epígrafe do programa Bicho Rio diz “Bicho Rio — o bicho feliz, esterilização gratuita um programa de saúde pública” (Rio De Janeiro 2014c). Este programa é apresentado como

1) Base de Trabalho - Programa prioritário da SEPDA, consta de controle ético e humanitário da explosão populacional de cães e gatos, feito através da esterilização gratuita, privilegiando o bem estar dos animais e a ausência de sofrimento, uma vez que os procedimentos cirúrgicos são seguros, realizados através de anestesia geral, e por equipe especializada.

2) Definição - Absolutamente inédito no mundo, e como tal não dispondo de modelo no qual se inspirar, caracteriza-se como programa de saúde pública e é definido por suas metas, a saber: 1 — controlar a explosão populacional de felinos e

19 A Fazenda Modelo não é apenas um abrigo animal, mas também humano para onde costuma ser encaminhada a população humana encontrada na rua e que aceita ser retirada de lá. Nesse sentido, o século XXI tem produzido uma relação diferente no que tange ao direito de estar na rua: não se obriga mais ao humano a saída da rua como não se obriga ao animal e ambos podem ser encaminhados à Fazenda Modelo, que mereceria um estudo a parte. A diferença crucial está em que ao humano é dada uma escolha e ao animal não se recolhe a não ser que esteja em situação de sofrimento, delegando, a municipalidade, aos voluntários (protetores) o cuidado para com eles.

caninos através da esterilização gratuita continuada — acessível a todo e qualquer município — condenando e desqualificando a matança indiscriminada e sistemática desses animais como o método oficial de controle populacional e de zoonoses, método esse adotado, na cidade do Rio de Janeiro, até janeiro de 2001; 2 — introduzir o conceito de esterilização como iniciativa essencial à posse responsável a ao exercício de cidadania; 3 — promover — levando-se em conta as características urbanas e sociais da Cidade do Rio de Janeiro, onde a maior parte das zonas de maior concentração de animais é de difícil acesso à administração intrusiva — através de atendimento veterinário gratuito, a identificação e o mapeamento das zonas de maior concentração de animais, atraindo à administração pública seus proprietários que, de forma espontânea, facilitarão o início da elaboração de censo dos caninos e felinos do município (Rio de Janeiro 2014c).

Chama a atenção que a esterilização, um dos pilares da posse responsável e do manejo de populações animais de rua, seja o programa prioritário da secretaria. Evocam-se o controle de zoonoses e a saúde pública como justificativa do projeto, mas seu foco claramente está no bem-estar animal. Nenhuma doença transmissível por cães e gatos é mencionada em nenhum espaço do sítio eletrônico da SEPDA. Para a comparação efetuada no presente artigo entre a virada do século XIX para XX e o início do século XXI, uma informação acima é fundamental: a “matança” de animais de rua era “método oficial” até 2001. Ou seja, mesmo quando a constituição federal e a legislação condenam a crueldade e os maus-tratos, a eliminação de animais abandonados não recaía sob essa rubrica. Não é possível aqui efetuar uma análise de toda a legislação do século XXI, embora o período temporal seja curto, mas posso sugerir que o processo de mudança não repousa apenas nos marcos legais. Estes seguem, também, demandas sociais específicas. A SEPDA é apenas um exemplo de como o discurso de protetores de animais tem efeitos na sociedade brasileira e pode gerar mudanças nas políticas públicas e na forma como nos relacionamos com os animais nas cidades e em nossas casas.

Outra mudança visível na forma atual como a cidade do Rio de Janeiro lida com seus animais está no decreto municipal n.º 23.989 de 19 de fevereiro de 2004 que criou o conceito de “animal comunitário”, que abrange cães e gatos que habitam logradouros públicos e são cuidados por voluntários. Estes seriam cadastrados pela SEPDA. No documento, lê-se que o animal comunitário estabelece vínculos com a população (humana) local e que deve, preferencialmente, manter-se no local onde se encontra, deverá receber atendimento veterinário, e aqueles que dele cuidam devem ser igualmente cadastrados. Em uma lauda sucinta, fica claro que: os animais de rua não devem ser necessariamente recolhidos das ruas e que, portanto, têm o direito de se manter nos espaços públicos onde estão; que sobrevivem do contato com a população local, que não necessariamente quer a sua retirada do local e que, direta ou indiretamente, contribuem para sua manutenção; que têm direito a atendimento veterinário, apesar de não terem proprietário único ou

específico; que perante a burocracia estatal ambos, animal e protetor, devem ser cadastrados e monitorados; por último, que é responsabilidade do Estado regular a relação entre protetores e suas colônias.

A figura do animal comunitário já se encontra no 8º Relatório do Comitê de Especialistas em Raiva da OMS (Who 1992), que substitui a noção de animal com proprietário e animal de rua por uma tipologia nuançada quanto à restrição de movimentos (passeio) dos cães: supervisionados/restritos, de família, de vizinhança ou comunitário e ferais. Além da restrição de vagar livremente, a tipologia inclui noções de propriedade, dependência para com humanos e rejeição da comunidade local à remoção dos animais. A política de captura e remoção é apontada no documento como ineficaz. Percebe-se, portanto, que o desenho dos programas da SEPDA segue debates internacionais acerca do manejo de animais de rua e do papel do Estado no controle de tais populações.

Os protetores parecem ser figuras fundamentais para o tipo de política pública desenhado pela secretaria. No *link Perguntas Frequentes* de seu sítio eletrônico (Rio de Janeiro 2014d), a SEPDA informa que não recolhe animais nas ruas nem de particulares e que aquele que encontra um animal abandonado deve recolhê-lo e encontrar para ele um adotante, caso não queira mantê-lo. Na prática, como a observação de campo desta pesquisa demonstrou, quem recolhe os animais das ruas são os protetores. Assim, o que antes era tarefa estatal, que enviava os recolhidos à morte, agora é trabalho voluntário da sociedade civil, apoiada e regulada pelo Estado, encaminhando os animais (idealmente) para uma nova vida.

O sítio da SEPDA traz, ainda, uma compilação pequena de leis municipais sobre proteção animal datadas de 2001 a 2008, em ordem cronológica. A lei n.º 3.350 de 2001 disciplina os veículos de tração animal; as leis n.º 3.402 e n.º 3.444 de 2002 dispõem sobre animais em circos e espetáculos; a lei n. 3.628 de 2003 proíbe a ablação de cordas vocais em animais; a lei n.º 3.641 de 2003 autoriza a construção de abrigos para animais pela Prefeitura; a lei n.º 3.739 caracteriza a esterilização gratuita de cães, gatos e equinos como método oficial de controle populacional e de zoonoses e proíbe o extermínio sistemático de animais urbanos; as leis n.º 3.775 e 3.844 de 2004 autorizam, respectivamente, a criação de postos de atendimento veterinário gratuito e do programa Bichos de Estimação na rede municipal de educação; as leis n. 3.845 e 3.879 de 2004 proíbem, respectivamente, as rinhas de cães e os rodeios e touradas; a lei n.º 4.187 de 2005 cria registro para o controle da venda de animais; a lei n.º 4.244 de 2005 autoriza a criação de pronto-socorro veterinário gratuito vinte e quatro horas; a lei n.º 4.276 de 2006 autoriza o uso da Praia do Diabo por cães;<sup>20</sup> a lei n.º 4.746 de 2006 proíbe a criação e abate

20 Os cães são proibidos de frequentarem as praias. A Praia do Diabo é uma pequena faixa de areia entre a pedra do Arpoador e uma área militar da Marinha. A força do mar ali é tamanha que nunca é frequentada por banhistas humanos.



de animais para comércio de peles; a lei n.º 4.362 de 2006 restringe a aplicação e uso de desratizantes; a lei n.º 4.537 de 2007 proíbe a permanência e manutenção de animais doadores de sangue em clínicas veterinárias; a lei n.º 4.731 de 2008 estabelece multa e sanções a quem maltrata animais; a lei n.º 4.750 de 2008 proíbe a extração de garras de felinos; a lei n.º 4.956 de 2008 dispõe sobre o animal comunitário (Rio de Janeiro 2014e).

Há uma diferença entre a autorização de uma política pública pela legislação competente e sua real implementação. Assim, no próprio sítio eletrônico da SEPDA não se encontra menção, por exemplo, ao programa Bicho de Estimação. As clínicas veterinárias, no entanto, estão operantes e realizam atendimentos e esterilizações. Compilada pela própria SEPDA, as leis elencadas devem, em tese, ser consideradas relevantes. Parte da legislação é de cunho normativo e parte é “burocrática”, definindo políticas públicas. Na parte normativa, encontra-se regulação sobre procedimentos veterinários (ablação de cordas vocais, retirada de garras, doação de sangue), controle de zoonoses (desratização), uso dos animais (de tração, de circo, de rinha, de rodeio, de touradas, doadores de sangue, fornecedores de pele), uso do espaço pelos animais (praia, animais comunitários, clínicas veterinárias) e criminalização dos maus-tratos. A maior parte das leis compiladas é de cunho protetivo, portanto. A menção a essa legislação, aqui, é ilustrativa do processo que desejo demonstrar. Para compreender a produção de tal legislação, contudo, seria necessário um estudo a parte que pudesse indicar o contexto social de sua formulação, as nuances, os atores envolvidos e os embates. Posso sugerir, contudo, que demandas da sociedade civil encontram eco na legislação mais recente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Ingold (2002), cultura é o termo utilizado tanto para o cultivo de plantas e animais quanto para a ascensão do próprio homem de seu estado selvagem para o civilizado, seguindo a ideologia evolucionista cultural do século XIX. Gostaria de sugerir que os animais de rua são análogos a animais não domesticados. Fugindo ao controle humano, no sentido da restrição de sua reprodução e movimentos, a sua expulsão das ruas é uma forma de civilizar a cidade. Apagar o passado colonial brasileiro apagando animais rurais é uma forma de modernização amparada na ideia de civilização, tão fundamental no século XIX ocidental. Retirar animais das ruas hoje, como fazem os protetores pesquisados, é também uma forma de civiliza-los, incluindo-os numa ordem humana doméstica, em trocadilho, domesticando-os. Para aqueles que não se permitem domesticar, o grupo guarda o adjetivo feral, que significa em estado selvagem.

As ruas das cidades são uma selva onde os animais lutam pela sobrevivência e as unidades domésticas são ambientes civilizados. Na qualidade de animais ambíguos, cuja

animalidade não foi inteiramente superada e que lembra aos humanos sua própria animalidade, os bichos de estimação devem ser constantemente civilizados, domesticados, controlados. Esse processo parece querer fazer deles, enfim, humanos para que habitem com propriedade o ambiente que guardamos para nós. As ruas das cidades onde esse esforço é feito se tornam o espaço selvagem dos animais não domesticados. A selva de pedra deixa de ser uma metáfora e se torna uma realidade. O termo resgate, utilizado pelos protetores, costuma ser associado a pessoas perdidas, isoladas, atingidas por catástrofes ou acidentadas. Assim estariam, portanto, os animais salvos das ruas, todas as situações subsumidas na noção de abandono.

Segundo Thomas (1988), a quantidade de animais de estimação no mundo Ocidental apenas cresce e reflete uma tendência que podemos chamar de individualista e centrada no ambiente doméstico como espaço preferencialmente emocional. Essa tendência está intimamente relacionada à urbanização. O animal de estimação vive, segundo o autor, como o seu dono: numa sociedade “atomizada”, o animal não mantém contato com outros e vive encerrado na unidade doméstica. De fato, percebe-se como a noção de posse responsável está alinhada a este tipo de hábito. De acordo com esse protocolo, o animal fica totalmente dependente de seu dono e raramente mantém contato com outros animais. O ideal da restrição animal, portanto, permanece; agora não mais “contra” o animal, mas a seu favor.

A mudança observada aqui entre um período modernizador expulsivo e um período protetor tem uma natureza analítica: em primeiro lugar, as mudanças parecem progressivas, especialmente quando se observa a legislação compilada; em segundo lugar, a proteção animal, na sua forma contemporânea, é produto da modernidade. Na presente análise, não se buscou uma antítese proposital entre os dois períodos, mas utilizou-se destas ideias como formas de chamar a atenção para as mudanças nas relações humano-animal nas cidades. Estas mudanças passam por ideologias, organismos internacionais, movimentos sociais, legislação, políticas públicas, e outros fatores que não estão, necessariamente, afinados e onde podem surgir vozes dissonantes. É assim que se percebe, por exemplo, que a atual ação de resgate de gatos de rua empreendida pelos protetores analisados está na contramão das prescrições internacionais de manejo de populações de rua e que a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro não recolhe animais de rua. Mas as lógicas que regem tais empreendimentos (ou a falta deles) e recomendações são distintas. Assim, o que guia a atual retirada de gatos das ruas pelos protetores analisados é uma visão insuportável do que se considera sofrimento animal, muito diferente da prescrição racional-burocrática da OMS (WHO 1992) acerca da ineficácia desse método, alheia às questões morais ou emotivas, ou da perseguição obsessiva do poder público municipal paulistano da virada do século XIX para o XX aos cães de rua, orientado pela necessidade de rompimento com o passado e a construção de uma nova ordem social e política (Aprobato Filho 2006). Em todos esses casos, percebe-se a total prevalência das escolhas

humanas e do controle humano sobre os animais. Sejam quais forem as novas políticas e as novas razões, evoquem um conteúdo emocional ou racional, pensem no bem-estar humano ou no animal, o período coberto indica que o controle dos animais é uma realidade da qual não abrimos mão. Mantemos a assimetria humano-animal, mesmo quando pretensamente em seu benefício.

- AGAMBEN, Giorgio. 2002. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG.
- ALVES, Maria Cecília Goi Porto et al. Dimensionamento da população de cães e gatos do interior do Estado de São Paulo”. *Revista Saúde Pública*, 2005, v. 39, n. 6: 891-897.
- AUGÉ, Marc. *Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade*. 7. ed. Campinas: Papirus, 2008.
- APROBATO FILHO, Nélson. *O Couro e o Aço: sob a mira do moderno: a “aventura” dos animais pelos “jardins” da Paulicéia, final do século XIX/início do século XX*. Tese de doutorado em História Social, Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 2006.
- BEVILAQUA, Ciméa Barbato. *Classificações jurídicas de animais: o caso dos cães “perigosos”*. In: REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL, 9<sup>a</sup>, Curitiba. **Anais...** UFPR, 2011. Disponível em: <[http://www.sistemasmart.com.br/ram/arquivos/ram\\_GT43\\_Cimea\\_Barbato\\_Bevilaqua.pdf](http://www.sistemasmart.com.br/ram/arquivos/ram_GT43_Cimea_Barbato_Bevilaqua.pdf)> Acesso em: 11 mar. 2012.
- BIEHL, João. *Vita: life in a zone of social abandonment*. Berkeley: University of California Press, 2005.
- CARAMORI JÚNIOR, João Garcia et al. Inquérito epidemiológico sobre características da população canina e felina de um bairro próximo à zona rural em Cuiabá-MT, visando o controle da raiva animal. *Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical*, Uberaba, 2003, v. 36, n. 3: 419-420.
- CARLISLE-FRANK, Pamela; FRANK, Joshua M. Owners, guardians, and owner-guardians: differing relationships with pets. *Anthrozoös*, London, 2006, v. 19, n. 3: 225-242.
- DAMATTA, Roberto. *A Casa e a Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 1991.
- DELAPORTE, Yves. Les chats du Père-Lachaise — contribution à l’ethnozoologie urbaine. *Terrain — revue d’ethnologie de l’Europe*, Paris, 1988, n. 10: 37-50.
- DIGARD, Jean-Pierre. 2009. *L’homme et les animaux domestiques: anthropologie d’une passion*. Paris: Fayard.
- DOMINGOS, Iara Helena; RIGO, Leonardo; HONER, Michael Robin. Perfil das populações canina e felina no município de Campo Grande, MS. *Ensaios e Ciências: Ciências Biológica, Agrária e da Saúde*, Valinhos, 2007, v. 11, n. 1: 97-103.
- DUMONT, Louis. *Homo Hierarquicus*. São Paulo: EdUSP, 1992.
- FIELDING, William J.; SAMUELS, Denise; MATHER, Jane. Attitudes and actions of West Indian owners towards neutering their animals: a gender issue? *Anthrozoös*, London, 2002, v. 15, n. 3: 206-226.

- FINKLER, Hilit; HATNA, Erez; TERKEL, Joseph. The impact of anthropogenic factors on the behavior, reproduction, management and welfare of urban, free-roaming cat populations”. *Anthrozoös*, London, 2011, v. 24, n. 1: 31-49.
- FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir. 16. ed. Petrópolis: Vozes., 1997.
- GARCIA, Rita de Cássia Maria; CALDERÓN, Néstor; FERREIRA, Fernando. Consolidação de diretrizes internacionais de manejo de populações caninas em áreas urbanas e proposta de indicadores para seu gerenciamento. *Revista Panamericana de Salud Pública*, Washington, 2012, v. 32, n. 2: 140-144.
- HART, Lynette A.; TAKAYANAGI, Tomoko; YAMAGUCHI, Chizuko. Dogs and cats in animal shelters in Japan. *Anthrozoös*, London, 1998, v. 11, n. 3: 157-163.
- HASPEL, Carol; CALHOON, Robert E. The interdependence of humans and free-ranging cats in Brooklyn, New York. *Anthrozoös*, London, 1990, v. 3, n. 3: 155-161.
- INGOLD, Tim. Humanidade e Animalidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 1995, v. 10, n. 28. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_28/rbcs28\\_05](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_05)> Acesso em: 17 set. 2014.
- INGOLD, Tim. *The perception of the environment — essays on livelihood, dwelling and skill*. London: Routledge, 2002.
- KETE, Kathleen. Animals and ideology: the politics of animal protection in Europe. In: N. Rothfels (Ed.). *Representing Animals*. Bloomington: Indiana University Press, 2002: 19-34.
- LEACH, Edmund. Aspectos antropológicos da linguagem: categorias animais e insulto verbal”. In: R. Damatta (Org.). Edmund Leach. São Paulo: Ática: 170-98, 1983. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- LEVAI, Laerte Fernando. *Direito dos Animais*. 2 ed. Campos do Jordão: Mantiqueira. 2004.
- LI, Chien-hui. A union of christinanity, humanity and philanthropy: the christian tradition and the prevention of cruelty to animal in nineteenth-century England. *Society and Animals*, Leiden, 2000, v. 8, n. 3: 265-285.
- MATOS, Liziane Gonçalves de. Quando a “ajuda é animalitária” — um estudo antropológico sobre sensibilidades e moralidades envolvidas no cuidado e proteção de animais abandonados a partir de Porto Alegre, RS. 125 p. *Dissertação*. (Mestrado em Antropologia), PPGAS-UFRGS, Porto Alegre, 2012.
- MENDES DE ALMEIDA, Flavya et al. Sanitary conditions of a colony of urban feral cats (*Felis catus* LINNAEUS, 1758) in a zoological garden in Rio de Janeiro, Brazil. *Revista do Instituto de Medicina Tropical de São Paulo*, São Paulo, 2004, v. 46, n. 5: 269-274.
- NATOLI, Eugenia et al. Relationships between cat lovers and feral cats in Rome. *Anthrozoös*, London, 1999, v. 12, n. 1: 16-23.
- NUNES, Cárís M. et al. Avaliação da população canina da zona urbana do Município de

- Araçatuba, São Paulo, SP, Brasil. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, 1997, v. 31, n. 3 : 308-309.
- OLIVEIRA, Samantha Brasil Calmon de. *Sobre homens e cães: um estudo antropológico sobre afetividade, consumo e distinção*. 141 p. *Dissertação*. (Mestrado em Sociologia e Antropologia). IFCS-UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.
- OSÓRIO, Andréa. Posse responsável: moral, ciência e educação ambiental em um grupo de protetores de gatos de rua”. *R@U - Revista de Antropologia Urbana*, São carlos, 2011, 2011, v. 3, n. 2: 51-75.
- \_\_\_\_\_. *Gatos também amam! Uma análise das perspectivas de protetores de gatos de rua*. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 28. 2012. São Paulo. Anais eletrônicos... Disponível em: <[http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD\\_Virtual\\_28\\_RBA/programacao/grupos\\_trabalho/artigos/gto5/Andrea%20Osorio.pdf](http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_28_RBA/programacao/grupos_trabalho/artigos/gto5/Andrea%20Osorio.pdf)> Acesso em: 22 set 2014.
- RIO DE JANEIRO. Município. Secretaria Especial de Proteção e Defesa dos Animais. A Secretaria, 2014a. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/sepda/a-secretaria>> Acesso em: 17 set. 2014.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Adoção. 2014b. Disponível em: < <http://www.rio.rj.gov.br/web/sepda/adocao> > Acesso em: 17 set. 2014.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Programa Bicho Rio. 2014c. Disponível em: < <http://www.rio.rj.gov.br/web/sepda/exibeconteudo?id=2816421> > Acesso em: 17 set. 2014.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Perguntas Frequentes. 2014d. Disponível em: < <http://www.rio.rj.gov.br/web/sepda/exibeconteudo?id=156261> > Acesso em: 17 set. 2014.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Legislação. 2014e. Disponível em: < <http://www.rio.rj.gov.br/web/sepda/exibeconteudo?id=2816411> > Acesso em: 17 set. 2014.
- RITVO, Harriet. Animals in the nineteenth-century Britain: complicated attitudes and competing categories”. In: MANNING, Aubrey; SERPELL, James (Eds.). *Animals and Human Society: changing perspectives*, London, Routledge: 106-126, 1994.
- ROWAN, Andrew N.; WILLIAMS, Jeff. 1987. The success of companion animal management programs: a review. *Anthrozoös*, London. v. 1, n. 2: 110-122.
- SANTANA, Luciano Rocha; OLIVEIRA, Thiago Pires. Guarda responsável e dignidade dos animais, s/d. Disponível em: <<http://www.abolicionismoanimal.org.br/artigos/guardaresponsaveledignidadedosanimaiss.pdf> > Acesso em: 11 mar. 2012: 1-41.
- SANTANA, Heron José de. *Os crimes contra a fauna e a filosofia jurídica ambiental*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 6º. 2002. São Paulo. IMESP, Anais. São Paulo.
- SANTOS, Leonardo Soares dos. *A desruralização da cidade do Rio de Janeiro de fins do século XIX*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE HISTÓRIA ECONÔMICA E SOCIAL, 30º. Anais eletrônicos... Lisboa; 2010. Disponível em: <<http://www.iseg.utl.pt/aphes30/docs/progdocs/LEONARDO%20SOARES.pdf>> Acesso

em: 18 abr. 2012.

- THOMAS, Keith. *O homem e o mundo natural: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais (1500-1800)*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1988.
- TOUKHSATI, Samia R.; BENETT, Pauleen C.; COLEMAN, Grahane J. Behaviors and attitudes towards semi-owned cats. *Anthrozoös*, London, 2007, v. 20, n. 2: 131-142.
- WHO. *WHO Expert Committee on Rabies: eighth report*. Geneva: World Health Organization, 1992.
- ZASLOFF, R. Lee; HART, Lynette. Attitudes and care practices of cat caretakers in Hawaii. *Anthrozoös*, London, 1998, v. 11, n. 4: 242-248,

# THE CITY AND THE ANIMALS: FROM MODERNIZATION TO RESPONSIBLE OWNERSHIP

## ABSTRACT

The paper compares two different ways of removing animals from the street: one taken during the process of modernization of the city of São Paulo, between the nineteenth and twentieth centuries, in which a series of prohibitions and persecutions of animals was undertaken, and another, more contemporary, developed by animal protection groups that rescue animals from the streets and send them for adoption. What allows their action in the city is the idea that humans are responsible for the animals, along with the concept of responsible ownership, translated into a management protocol for pets. Although background ideologies are radically different in the different historical times, the idea that the place of animals is not the streets remains the same.

## KEYWORDS

Animals, animal welfare, cities, streets.

## SUBMETIDO EM

junho de 2012

## APROVADO EM

maio de 2013

## SOBRE A AUTORA

### ANDRÉA OSÓRIO

Doutora em Antropologia pelo IFCS/UFRJ. Professora Adjunta III da Universidade Federal Fluminense, tem artigos publicados em diversos periódicos nacionais sobre Antropologia do Corpo, gênero, religião e relações humano-animais.

Contato: andrea.osorio@ig.com.br



# UM PASSADO QUE ENCURRALA O PRESENTE: CIDADANIA, EQUIDADE E POLÍTICAS AFIR- MATIVAS NO PENSAMENTO BRASILEIRO<sup>1</sup>

JOSÉ HENRIQUE ARTIGAS DE GODOY

## RESUMO

A partir do estudo da práxis de José Bonifácio, Joaquim Nabuco e Florestan Fernandes, o artigo busca retomar os debates parlamentares desde a primeira Assembleia Constituinte, de 1823, procurando destacar a emergência de uma linhagem do pensamento social e político brasileiro marcada pela defesa de políticas de equidade racial. O pensamento e a ação destes intelectuais e parlamentares se ancoraram na defesa de políticas afirmativas e compensatórias que promovessem uma justiça social substantiva, pressupondo o reconhecimento das desigualdades como princípio para a promoção da equidade e da cidadania ativa. Este debate voltou ao centro da agenda política contemporânea na década de 1990, recompondo argumentos mobilizados por estes célebres intérpretes do Brasil desde os primeiros momentos de construção do Estado e da nação, estabelecendo um diálogo entre o passado, o presente e o futuro da questão social no país.

## PALAVRAS-CHAVE

Pensamento brasileiro, ação afirmativa, José Bonifácio, Joaquim Nabuco, Florestan Fernandes.

<sup>1</sup> Alguns argumentos deste artigo foram apresentados no XI Congresso Internacional Luso Afro Brasileiro, de Salvador, e no XII Congresso Internacional do Forum Mercosul de Ciências Sociais, do Rio de Janeiro, em 2011. Agradeço as colaborações dos comentadores e do público presente, que auxiliaram na formulação das interpretações aqui apresentadas. Agradeço ainda as sugestões dos pareceristas anônimos da revista Teoria & Sociedade.

Desde o século XIX, políticos e intelectuais defenderam a integração dos afro-descendentes por meio de incentivos estatais que promovessem uma equidade social e política mínima, pressuposto para a autonomia individual e para o exercício da cidadania ativa. Entre outros pensadores e parlamentares, José Bonifácio, Joaquim Nabuco e Florestan Fernandes apoiaram ações estatais que garantissem os fundamentos para o exercício pleno dos direitos. A retomada dos argumentos destes intelectuais e parlamentares pode auxiliar na definição das origens e do conteúdo histórico e político das teses contemporâneas favoráveis às políticas de equidade, a exemplo das ações afirmativas e compensatórias, entendidas como instrumentos para a construção de uma igualdade e de uma justiça social substantivas.

O esforço de “pensar o pensamento” de Bonifácio, Nabuco e Florestan não é tarefa que se resume a arrolar nomes, textos e argumentos considerados relevantes. Passa pela reflexão sobre o conteúdo das obras, sua relação com as trajetórias de seus autores e com os ambientes intelectuais e políticos nos quais se inseriram, assim como também pelas formas de organização e construção dos argumentos, suas referências e a fonte de suas influências. Mas “pensar o pensamento” é também verificar como ocorre a recepção dos argumentos dos pensadores, sua amplitude e longevidade, sua capacidade histórica de explicação da realidade social e política, sua influência na definição dos temas e nos conteúdos da reflexão e da *práxis* de suas e das gerações posteriores (Brandão 2007; Werneck Vianna 2001).

O presente artigo busca recompor, a partir da *práxis* de Bonifácio, Nabuco e Fernandes, uma longa linhagem do pensamento brasileiro que sugere a criação de políticas de equidade racial que, após mais de um século de debates parlamentares, lentamente vêm sendo executadas desde a década de 1990, tornando atuais plataformas e reflexões gestadas desde os primeiros momentos de formação do Estado, demonstrando a persistência de desigualdades históricas condicionantes de dilemas sociais presentes e intervenientes nas perspectivas futuras de construção da cidadania no país.

### JOSÉ BONIFÁCIO: UM ILUMINISTA NOS TRÓPICOS

José Bonifácio de Andrada e Silva nasceu em Santos em 1763, filho de Bonifácio José Ribeiro de Andrada e Maria Bárbara da Silva. De origem aristocrática, o casal teve sete filhos. Três deles se tornaram figuras ilustres da política brasileira, José Bonifácio, Antônio Carlos e Martin Francisco, patriarcas da mais longa linhagem de parlamentares do Império e da República.

Aos quatorze anos de idade José Bonifácio mudou-se para São Paulo, onde passou

a ser tutorado por dois padres, considerados os mais cultos da capitania. Desde muito cedo passou a estudar na biblioteca da cúria, a melhor da região na época (Caldeira 2002: 12). Aos vinte anos de idade Bonifácio foi enviado a Portugal para fazer seu curso superior na Universidade de Coimbra, onde se formou, em 1887, em Direito e Filosofia.

A Universidade de Coimbra passava, à época em que José Bonifácio lá estudou, por uma profunda onda de transformações que havia envolvido alterações na oferta de cursos, nos programas e nas grades curriculares. Após a reforma pombalina, além de preparar quadros para a administração do Estado a Universidade de Coimbra também passou a se dedicar à formação em Filosofia, entendida como um conjunto de disciplinas científicas, como Física, Química e Biologia. O espírito de inovação de influência iluminista inundou Coimbra, que iniciou um longo processo de mudança em relação aos séculos anteriores, marcados pelo conservadorismo e pelos valores da contrarreforma.

Enquanto acompanhava as disciplinas regulares do curso de Direito, Bonifácio também passou a aproveitar o ambiente acadêmico e, principalmente, a biblioteca da Universidade, onde tomou contato com as obras de Voltaire, Montesquieu, Locke e Rousseau, assim como também de Newton e Descartes, sem deixar de lado a literatura de Virgílio e Camões.

Jovem intelectual, reconhecido como um erudito, José Bonifácio foi convidado a ser sócio da Academia de Ciências de Lisboa, quando de sua fundação. Na Academia, apresentou aquele que seria o seu primeiro trabalho intelectual de relevo, no qual analisava a política portuguesa voltada para a pesca de baleias. Bonifácio já se demonstrava alinhado a uma vertente iluminista e liberal, com claras influências das novas doutrinas econômicas de Adam Smith. Em contraponto à vertente pombalina, que preconizava uma forte intervenção do Estado na esfera econômica e a promoção de monopólios, Bonifácio propugnava uma solução liberal que promovesse a concorrência e estimulasse o aperfeiçoamento do comércio de forma a promover a riqueza de Portugal, economicamente estagnado havia dois séculos. Suas ideias inovadoras no tangente à administração dos negócios do Estado estimularam a concessão, pelo governo português, de uma bolsa de estudos. Instituída pelo decreto real de 18 de fevereiro de 1790, a bolsa permitiu a Bonifácio “adquirir, por meio de viagens literárias e explorações filosóficas, os conhecimentos mais perfeitos da Mineralogia e mais partes da Filosofia e História Natural” (Andrada e Silva, apud Caldeira 2002: 15).

José Bonifácio pôde viajar por toda a Europa por dez anos. Entre suas atividades eram previstos contatos com diversas Universidades, embaixadores, políticos, assim como também a visita a empresas, laboratórios e órgãos governamentais. O objetivo do governo português era estratégico, visava formar uma elite tecnocrática dirigente.

As viagens de Bonifácio começaram com um período de moradia em Paris durante o início da Revolução Francesa. Em Paris, mesmo com tradições, modos e roupas aristocráticas, verteu-se à causa revolucionária, passando a usar a insígnia tricolor na lapela

(Caldeira 2002). Jamais foi republicano, mas se tornava, dia a dia, cada vez mais liberal e contrário ao antigo regime absolutista. Bonifácio começava a defender um modelo político preponderantemente parlamentar, uma vertente com significativa influência lockeana.

Bonifácio passou anos se aperfeiçoando no estudo da Mineralogia, da Matemática, da Física e da Química, acompanhando o trabalho de mestres como Lavoisier. Ao escrever um texto sobre os diamantes no Brasil, foi convidado a participar da Sociedade de História Natural de Paris, onde o trabalho foi originalmente publicado. Nos anos que se seguiram, após inúmeras viagens pela Europa, Bonifácio foi dignificado com títulos de sócio das mais importantes academias de ciências do mundo à época, na França, na Alemanha, na Itália, na Inglaterra, na Escócia e também nos Estados Unidos.

A experiência internacional propiciou a Bonifácio o contato com alguns dos mais ilustres intelectuais de seu tempo, tornando-se amigo, entre outros, dos irmãos Humboldt. Mais tarde, seria o primeiro tradutor de suas obras para o português. Bonifácio foi especialmente influenciado por Alexander von Humboldt, assumindo em consequência uma concepção culturalista das raças, em contraponto à vertente hegemônica evolucionista, orientadora da antropobiologia e da antropometria.<sup>2</sup>

Após sua longa viagem pela Europa, Bonifácio retornou a Portugal e passou a assumir um conjunto variado de postos de direção técnica do Estado. Quando voltou, já escrevia em seis idiomas e lia em onze. Era o mais experiente técnico em assuntos metalúrgicos e mineralógicos da Europa e tornou-se professor da Universidade de Coimbra.

Quando a família real deixou Lisboa, fugindo das tropas de Napoleão, José Bonifácio ficou na cidade e liderou a resistência. Coordenou a produção de munição para as tropas portuguesas, tornou-se comandante do Corpo Militar Acadêmico e, em seguida, assumiu a frente do serviço secreto da resistência. Bonifácio dirigiu a polícia quando o Porto foi retomado pelos portugueses. Com a corte no Brasil, assumiu a difícil tarefa de reorganizar o Estado português saído da guerra e com uma burocracia desmantelada e despreparada. Intelectual, soldado e comandante militar, Bonifácio ganharia feições de estadista. O iluminismo e o liberalismo passaram a orientar sua ação política.

2 A “Antropologia Comparativa” de Wilhelm von Humboldt tinha uma significativa aproximação com a ideia nacionalista romântica de Herder, que redundaria na concepção de *cardêr nacional*. Autores clássicos como Rank e Dilthey foram seguidores desta vertente. Adolf Bastian foi o principal responsável pela conexão entre as “ciências da mente” (Geisteswissenschaften) de Wilhelm e as “ciências da natureza” (Naturwissenschaften) de Alexander von Humboldt. Na Alemanha, Franz Boas foi diretamente formado pelas concepções humboldtianas e, radicado nos Estados Unidos, influenciou uma das mais importantes escolas do pensamento antropológico, o culturalismo. Boas foi orientador, em Columbia, Nova York, de autores clássicos como Ruth Benedict, Margaret Mead, e também Ruth Landes, que se tornou uma estudiosa da religião e da cultura afrobrasileira e empreendeu diversos estudos inaugurais juntamente com Edson Carneiro. Boas também foi professor de Gilberto Freyre, quando este realizava o *Masters of Arts* em Columbia, que redundou no estudo sobre as relações patriarcais no Brasil do século XIX que, anos mais tarde, ganharia escopo com *Casa Grande & Senzala*. Há uma clara conexão entre o pensamento dos Humboldt e de Boas nos primeiros discursos favoráveis à miscigenação no Brasil, como o de Alberto Torres, que cita Boas em diversas passagens de *O problema nacional brasileiro*, e mais tarde, de Gilberto Freyre, que sempre se considerou discípulo do antropólogo alemão.

Após anos de serviços prestados à coroa portuguesa e dedicados à docência e à pesquisa em Coimbra, Bonifácio se aposentou e voltou ao Brasil, em 1819, aos cinquenta e seis anos de idade e após trinta e sete longe da terra natal. Havia se preparado para o abandono do ambiente intelectual cosmopolita português e para o retorno à Colônia tropical, que vivenciava seus primeiros anos de liberdade de imprensa e pensamento, um ambiente em que tudo estava por ser construído. Carregava consigo cerca de seis mil livros e a maior coleção mineralógica do mundo. Logo após a chegada, comprou um sítio no qual passaram a trabalhar apenas homens livres. Era preciso dar o exemplo de como seria viável uma economia moderna e civilizada sem a escravidão.

Quando a junta governativa de São Paulo indicou Bonifácio como representante junto às Cortes de Lisboa, o fez com base em uma plataforma clara de defesa dos interesses liberais da província. Procurava-se evitar qualquer tom recolonizador ou antimonárquico. Objetivava-se a garantia das liberdades comerciais criadas após 1808, com a abertura dos portos e as leis de privilégio aos produtos ingleses. Se, por um lado, os paulistas defendiam a abertura comercial, ela era criticada pelos portugueses, que viam o modelo alfandegário brasileiro como um meio de promoção da exploração estrangeira em detrimento das rendas e dos interesses do Reino português.

Nas Cortes, Bonifácio defendeu, inicialmente, a tese moderada. Propunha a instalação de um governo geral executivo no Brasil, a criação de colégios e de uma Universidade. Também dirigiu sua atenção para a causa indígena, sendo o primeiro intelectual brasileiro a preconizar o que viria a se tornar o Serviço de Proteção ao Índio, que derivaria na Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Bonifácio também defendia os mecanismos de povoamento, a fundação de uma capital a ser construída no centro do país, a criação de uma lei de terras e a abolição gradual da escravidão. Esta plataforma seria, nos anos seguintes, detalhada e transformada em projetos de lei na Constituinte de 1823.

Na Assembleia Constituinte Bonifácio defendeu uma plataforma liberal, mantendo suas convicções em favor de um governo monárquico constitucional com divisão de três poderes, seguindo os preceitos de Locke e Montesquieu. O liberalismo de José Bonifácio incluía a defesa dos direitos individuais e presumia os direitos naturais, a emancipação dos escravos<sup>3</sup> e a incorporação dos negros à sociedade por meio do apoio estatal, compatibilizando-os à vida livre, autônoma e cidadã. Em sua *Representação à Assembleia sobre a escravatura* (Andrada e Silva, apud Caldeira 2002: 200-217), só publicada em 1825, em Paris, o autor propunha a abolição do tráfico, a melhoria da sorte dos cativos e a promoção da progressiva emancipação.

3 Pouco antes de José Bonifácio, Hipólito José da Costa havia defendido a emancipação dos escravos através do *Correio Braziliense*, primeiro jornal brasileiro, editado em Londres, que circulou de 1808 a 1823. Em novembro de 1822, o influente jornalista afirmava que “...os brasilienses devem escolher entre terem uma Constituição política, duradoura, sem escravatura, ou conservar seus escravos e as supostas riquezas que deles lhes provém, sendo a sua pátria sujeita ao despotismo.” (Costa 2001: 573)

Bonifácio foi o primeiro líder político brasileiro a criticar a desigualdade natural entre brancos, índios e negros, afirmando que as hierarquias entre eles seriam de ordem histórica, social, política e econômica, não fisiológica ou moral. As condições de submissão e violência a que os índios e negros estavam submetidos é que criava desigualdades e degenerava os costumes. O parlamentar foi também pioneiro na defesa da abolição do tráfico e, sucessivamente, da escravidão.

Em seu projeto de lei à Constituinte, Bonifácio retomava a teoria do direito natural na defesa da igualdade:

A sociedade civil tem por base primeira a justiça, e por fim principal a felicidade dos homens; mas que justiça tem um homem para roubar a liberdade de outro homem, e o que é pior, dos filhos deste homem, e dos filhos destes filhos? Mas dirão talvez que se favorecerdes a liberdade dos escravos será atacar a propriedade. Não vos iludais, senhores, a propriedade foi sancionada para bem de todos, e qual é o bem que tira o escravo de perder todos os seus direitos naturais, e se tornar de *pessoa a coisa*, na frase dos jurisconsultos? Não é pois o direito de propriedade que querem defender, é o direito da força, pois que o homem, não podendo ser coisa, não pode ser objeto de propriedade. Se a lei deve defender a propriedade, muito mais deve defender a liberdade pessoal dos homens, que não pode ser propriedade de ninguém, sem atacar os direitos da Providência, que fez dos homens livres, e não escravos; sem atacar a ordem moral das sociedades, que é a execução estrita de todos os deveres prescritos pela natureza, pela religião e pela sã política; ora, a execução de todas essas obrigações é o que constitui a virtude; e toda legislação, e todo governo (qualquer que seja sua forma) que a não tiver por base, é como a estátua de Nabucodonosor, que um pedra desprendida da montanha a derribou pelos pés; é um edifício fundado em areia solta, que a mais pequena borrasca abate e desmorona (Andrada e Silva, apud Caldeira 2002: 207-208).

A argumentação parlamentar de José Bonifácio partia das ideias e da ação de William Wilberforce e Thomas Fowell Buxton, deputados ingleses que se tornaram líderes do movimento mundial em favor da abolição da escravidão. Seguindo os argumentos dos parlamentares ingleses, Bonifácio criticava a sociedade brasileira, por ele denunciada como surda à razão e à religião cristã e, por isso, incapaz de exaltar a honra e o brio nacional. Questionava como poderia haver uma “Constituição liberal e duradoura em um país continuamente habitado por uma multidão imensa de escravos brutais e inimigos?” (Andrada e Silva, apud Caldeira 2002: 201).

Bonifácio acreditava que apenas com a emancipação gradativa da escravidão seria possível criar “em poucas gerações uma nação homogênea” (Andrada e Silva, apud Caldeira 2002: 202). O autor propunha amalgamar os elementos do povo, acabando com a heterogeneidade física e civil.

O projeto de lei proposto, escrito para a Constituinte de 1823, previa que todos os

forros sem ofício recebessem do Estado uma sesmaria de terra para cultivarem e os socorros necessários para se estabelecerem. Os valores seriam restituídos ao tesouro por meio de pagamento “com o andar do tempo” (Andrada e Silva, apud Caldeira 2002: 211). Além disso, propunha recompensas para os senhores que alforriassem mais de oito famílias e distribuíssem terras e utensílios necessários à autonomia destes escravos forros. Estes proprietários seriam contemplados com títulos de beneméritos da pátria e teriam direito a requerer mercês e condecorações públicas.

Apesar de, em diversos momentos de seu discurso, relegar um papel moral e intelectual inferior ao escravo, defende, por sua vez, a igualdade fisiológica, civil e política entre brancos e negros.

Na representação à Assembleia afirmava que a convivência com a escravidão e o tratamento desumano aos cativos barbarizaria os civilizados. Segundo o deputado constituinte: “Nós tiranizamos os escravos e os reduzimos a brutos animais, e eles nos inoculam toda a sua imoralidade e todos os seus vícios” (Andrada e Silva, apud Caldeira 2002 : 204). Se, por um lado, apresenta os escravos como fonte de imoralidade e vício, por outro afirma que o fundamento dessa condição reside no tratamento despótico. O fundamento da degeneração moral, portanto, originar-se-ia antes da relação de escravidão que dos princípios fisiológicos ou morais do escravo. Os negros, para Bonifácio, seriam “homens como nós, e não formam uma espécie de brutos animais”. Os negros, “sentem e pensam como nós”.

Já na primeira linha de seu projeto de lei Bonifácio afirma que havia chegado a hora da “regeneração política da nação brasileira”. Toda a nação seria, portanto, politicamente degenerada. O estatuto da escravidão levava o senhor a aceitar a perpetuação do sofrimento e a tolerar a violência e o despotismo enquanto regras regulares de conduta, o que o tornaria tão bárbaro quanto o escravo. A regeneração da nação derivaria da dissolução dos princípios da escravidão e do amálgama do povo e das diferentes cores, proporcionando a universalização dos princípios de cidadania.

José Bonifácio conclui seu projeto de lei afirmando os princípios liberais que orientaram seu pensamento: “Sem liberdade individual não pode haver civilização nem sólida riqueza; não pode haver moralidade e justiça; e sem essas filhas do céu, não há nem pode haver brio, força e poder entre as nações” (Andrada e Silva, apud Caldeira 2002: 217).

A Assembleia Constituinte foi dissolvida e José Bonifácio exilado antes que o projeto pudesse ser levado à votação. De 1823 em diante, o discurso emancipacionista foi deixado de lado.

A partir da década de 1830 as pressões internacionais levaram ao fim do tráfico. Após a lei Eusébio de Queiroz, de 1850, a questão escrava ficou fora do Congresso por mais cerca de quinze anos. Voltaria ao debate parlamentar por obra da Coroa.

Membro do panteão dos heróis pátrios, Bonifácio foi um dos *founding fathers* do Estado e da nação. Primeiro clássico intérprete do Brasil, seu pensamento social e político

continua atual, permitindo um diálogo com o momento contemporâneo, envolvendo as fragilidades do modelo institucional e da ideia de cidadania no Brasil. O “patriarca da independência” foi um ilustre representante de uma longa linhagem liberal coimbra, que teve importância decisiva nos delineamentos políticos do I Reinado. O acompanhamento de sua trajetória e de seu pensamento auxiliam na recomposição das discussões parlamentares sobre liberdades, direitos, igualdade, equidade e integração étnica e nacional. Pensar o pensamento de Bonifácio representa um esforço de reflexão sobre as raízes e as mazelas do Brasil de ontem e de hoje.

## JOAQUIM NABUCO E A OBRA DA ESCRAVIDÃO

Nabuco de Araújo, pai de Joaquim Nabuco, na condição de Ministro da Justiça, já demonstrava tendências francamente contrárias à escravidão, fazendo cumprir-se a proibição ao tráfico. Em 1855 “mandou invadir engenhos e processar seus donos, e afastou três desembargadores da Relação de Pernambuco que tinham votado pela absolvição dos acusados” (Carvalho 2007: 131).

Em janeiro de 1864, D. Pedro II sugeriu a Zacarias de Góis e Vasconcelos, em sua segunda passagem pela chefia do Gabinete, que o Brasil deveria iniciar um processo de emancipação dos escravos pela liberdade do ventre.

Em carta de 23 de novembro de 1866, o Imperador afirmava: “tomara que já se possam libertar todos os escravos da nação, e providenciar a respeito da emancipação dos outros. Há de se lá chegar e grande será minha satisfação” (apud Carvalho 2007: 132). No mesmo ano, Pedro II designou Pimenta Bueno, Visconde e futuro Marquês de São Vicente, para redigir um estudo sobre o tema da emancipação. Elaborados cinco anteprojetos, nenhum teve acolhimento pelo gabinete conservador de Pedro de Araújo Lima, o Marquês de Olinda. A eclosão da guerra do Paraguai serviu de justificativa para que as discussões sobre a emancipação dos escravos fossem adiadas. Após o fim do conflito, entretanto, a questão do “elemento servil” só voltaria ao centro do debate parlamentar em 1871, no gabinete conservador de Rio Branco.

Após a queda de Olinda, Zacarias de Góis e Vasconcelos assumiu a chefia do gabinete. Ex-conservador, o político liberal havia incentivado a Conciliação e foi fundador da Liga Progressista. O novo governo respondeu ao apelo da Junta Francesa de Emancipação, por meio do ministro dos negócios estrangeiros, Martim Francisco, afirmando que, uma vez cessado o tráfico, a abolição seria uma questão de “forma e oportunidade”, reascendendo o debate parlamentar sobre a questão escrava (Bethell & Carvalho 2009: 209).

O tema foi ainda instigado pela fala do trono de 1867, acordada com Zacarias, na qual o Imperador afirmava que o elemento servil não poderia deixar de merecer



consideração, no sentido de terem atendidos “os altos interesses que se ligam à emancipação”. Afirmava também ser necessário promover a colonização e a instrução pública. No ano seguinte o Imperador voltou ao tema, defendendo mais atenção para a instrução pública, afirmando que o “elemento servil tem sido objeto de assíduo estudo, e oportunamente submeterá o governo à vossa [do Parlamento] sabedoria e conveniente proposta” (Falas do Trono 1977: 374). O estudo de que falava D. Pedro II se referia aos esforços de Nabuco de Araújo e Pimenta Bueno no sentido de formular uma legislação emancipacionista.

Apesar do discurso do Imperador, o tema da escravidão ficou fora da cena parlamentar com a guinada política e a subida do gabinete Itaboraí, em 1868. Reassumiam o ministério, com Rodrigues Torres, alguns experientes líderes conservadores, como Cotegipe e Rio Branco (pai), além de jovens da segunda geração Saquarema, como o filho homônimo do visconde do Uruguai, Paulino José Soares de Souza, e José de Alencar que, no ano anterior, havia escrito *Ao Imperador, novas cartas políticas a Erasmo*, texto no qual, entre outros temas, apresenta uma defesa veemente da continuidade da escravidão, afirmando que, acima de tudo, a escravidão civilizaria o escravo. Até o fim do gabinete conservador e o retorno dos liberais ao governo, em 1870, o tema ficou adormecido.

Com a dissolução do gabinete Itaboraí e a posse de São Vicente, o debate sobre as alternativas à emancipação dos escravos voltou a tomar a atenção da Assembleia. Ainda não se falava abertamente em abolição, os discursos sobre o tema da escravidão focavam privilegiadamente a questão da emancipação gradual dos escravos.

O gabinete liberal não conseguiu pactuar uma saída à contenda e caiu. Segundo José Murilo de Carvalho, “São Vicente era bom de projeto, mas ruim de política” (Carvalho 2007: 135). O novo gabinete conservador de Rio Branco rapidamente encaminhou para aprovação do Parlamento um texto com modificações significativas em relação àquele apresentado pelos liberais, limitando o escopo original da proposta.

Passado o ventre livre, o debate sobre a abolição ficou novamente escanteado, pelo Congresso. Oito anos depois, em 1879, a campanha abolicionista teve início com a apresentação do projeto de Jerônimo Sodré, defendido por meio da ação militante e entusiástica do recém chegado ao Parlamento, o jovem Joaquim Nabuco, à época com trinta anos de idade.

A trajetória de defesa da abolição começou a aproximar Joaquim Nabuco da política desde 1869, quando passou a traduzir para seu pai os documentos periódicos da *British and Foreign Anti-Slavery Society*, entidade criada por Willforce com a qual manteria históricas relações, especialmente durante a campanha abolicionista. Nesta época Nabuco de Araújo havia criado o jornal *A Reforma* e o *Centro Liberal*, que defendia, entre outras bandeiras, o fim da escravidão.

Oriundo de uma família aristocrática com tradicional participação política, formada por gerações de senadores, Joaquim Nabuco assumiu um perfil ideológico liberal com

forte influência anglo-saxã, o que o levou à defesa da causa abolicionista antes mesmo de se render à atividade política parlamentar. Seus referenciais: Willbforce, Buxton e José Bonifácio. Seu ídolo maior: William Gladstone.<sup>4</sup>

Nabuco havia estudado em meio aos liberais da faculdade de direito em São Paulo, onde ouvira os discursos e poesias abolicionistas de seus colegas Rui Barbosa e Castro Alves. Na mesma faculdade de Direito criou o jornal *A independência*, com claras referências a José Bonifácio, pouco depois editou o periódico estudantil *A tribuna*, no qual criticava o gabinete Zacarias, mostrando-se mais liberal que os liberais que propugnavam a Conciliação.

De volta a Recife, onde concluiu o curso de direito, Joaquim Nabuco foi acolhido pela família de Domingos de Sousa Leão, o Barão de Vila Bela, chefe político liberal de Pernambuco. Diferente do ambiente da faculdade do largo de São Francisco, influenciado pela visão reformada liberal, a escola do Recife era marcada pelo conservadorismo de tradição coimbreense, de perfil notadamente escravista. Na época, doutrinas europeias como o naturalismo, o evolucionismo cultural e o darwinismo social eram professadas por renomados intelectuais como Tobias Barreto e Sílvio Romero. Na década de 1870, o Recife se tornou o mais importante polo de produção intelectual do Nordeste, reunindo várias tendências.

No Recife, inicialmente longe da política, Nabuco passou a frequentar assiduamente os salões aristocráticos e os banquetes promovidos pelas famílias ilustres da cidade. Seu sobrenome e seus círculos de relacionamento abriram as portas do restrito ambiente das elites imperiais de Pernambuco. Ao se formar, aos vinte anos de idade, em 1870, escreveu *A escravidão*, publicado postumamente. O panfleto já apresentava uma argumentação que seria usada mais tarde em outras obras, como *O Abolicionismo*. A causa abolicionista começava a aproximar Nabuco da política, levando-o às galerias do Senado no intuito de acompanhar os debates parlamentares que redundaram na aprovação da lei de 1871.

Nas memórias de *Minha Formação*, Nabuco destaca que de 1873 a 1878 a política foi secundária em sua vida, voltada principalmente para a literatura. Sua fase de formação se findaria com a morte de seu pai. Após uma instável passagem pela carreira diplomática, como adido de legação em Washington e Londres, retornou para Recife já indicado para concorrer às eleições como candidato à Assembleia Geral por Pernambuco.

Em 1879, amparado pelo apoio de Vila Bela, Joaquim Nabuco assumiu a cadeira de deputado na Assembleia. Ao ser alçado à vida política, deu um novo rumo à sua

4 Willbforce foi o primeiro parlamentar a levantar a bandeira abolicionista na Inglaterra, onde fundou aquela que viria a se tornar a *Anti-Slavery Society*. Sua ação parlamentar foi continuada por Henry Bougham e Thomas Fowell Buxton. William Ewart Gladstone foi parlamentar e primeiro-ministro inglês. Suas gestões foram marcadas pela defesa da abolição em todo o mundo. Em 1887, por meio da articulação de Charles Allen, Nabuco teve um encontro com Gladstone, conquistando o apoio do governo inglês à campanha abolicionista.

trajetória pessoal, marcada pelo estilo de vida boêmio, aristocrático e excêntrico. O jovem dândi se tornou a mais popular liderança política nacional nos anos derradeiros do Império (Alonso 2007).

O liberalismo de perfil anglo-saxão levou Nabuco à defesa da extinção do trabalho compulsório. A abolição da escravidão deveria ser o início de um processo de dissolução da cultura forjada sob a ordem senhorial e o regime escravocrata. O fim do trabalho compulsório seria a primeira abolição, que deveria ser seguida de uma segunda, que romperia definitivamente com as heranças econômicas, sociais, culturais e políticas derivadas da escravidão e do regime hierárquico senhorial.

Assim como nas teses de Bonifácio, Nabuco argumenta que a libertação dos escravos não seria suficiente para superar um conjunto de preconceitos e desigualdades reiteradas historicamente pela tradição e pelos costumes. Ambos destacavam a importância da promoção de meios para a construção de uma equidade mínima, como a garantia de educação, terras e incentivos para os libertos, sem o que não seria possível promover uma integração social que tornasse o escravo cidadão.

As críticas severas ao gabinete liberal fizeram com que Nabuco perdesse apoiadores em Pernambuco. Ciente de seu isolamento, em 1881 candidatou-se pelo distrito da corte, certo da derrota. Na campanha de 1884, refere-se a essa candidatura dizendo: “eu sabia que não seria eleito por parte alguma, mas era meu dever dar batalha” (Nabuco 2005b: 98). Praticamente não fez campanha, limitando-se a editar uma circular de candidato. Citada por Evaldo Cabral de Mello, em nota sobre os diários de Nabuco, uma carta endereçada a Charles H. Allen, secretário da *Anti Slavery Society*, com quem manteve estreitas relações, confirma sua posição cética quanto à candidatura:

Foi uma tentativa muito ousada essa, de lutar contra a escravidão na cidade que dizem ser a capital do café. Se for derrotado, como conto ser, irei provavelmente para Londres por alguns anos, já que quase nada poderei fazer fora do Parlamento, exceto educar o povo através de panfletos e escritos e isso posso fazer melhor de Londres do que daqui (Nabuco 2005b: 245).

E de fato fez. Em Londres, sob o apadrinhamento de Francisco Inácio de Carvalho Moreira, o Barão de Penedo, Nabuco passou a escrever para o *Jornal do Comércio* e produziu o mais importante panfleto em favor da abolição, o clássico *O Abolicionismo*. Nabuco afirmava que só o Parlamento poderia pôr um fim definitivo à escravidão, daí o discurso claramente voltado para a apreciação da bancada liberal. Com um tom diplomático, nessa época ainda falava em indenização para os proprietários de escravos.

Ao descrever seus anos de autoexílio dizia que na Europa “não ia ficar inativo”, o seu meio de ação era “a palavra e a pena”, não podendo falar, lhe negada a tribuna da Câmara, escreveria (Nabuco 2005b: 1043). *O Abolicionismo* é ao mesmo tempo resultado

do ostracismo e preparação para o retorno à peleja política no ano seguinte, nas eleições de 1884, quando voltou para Recife para uma nova campanha a deputado.

A plataforma expressa n' *O Abolicionismo* apresenta um tom menos agressivo e entusiástico em relação aos comícios no Recife, durante a campanha eleitoral do ano seguinte, quando Nabuco acirra suas posições, rejeitando a política de indenização aos senhores de escravos. A campanha de 1884 foi antológica, a primeira que contou com *meetings*. Nabuco inovava e empolgava a população do Recife com seus discursos inflamados em favor da reforma agrária e da abolição. Embora eleito, seu nome foi barrado pela comissão de verificação de poderes e não pode ser diplomado. Em seguida à degola, Nabuco voltou para Londres. Retornaria ao Brasil com a ascensão do gabinete Dantas, líder liberal de perfil abolicionista e membro do grupo de amigos mais próximos de Nabuco.

Candidato pelo primeiro distrito do Recife, Nabuco teve votação para se eleger, mas essa não foi suficiente para romper as barreiras interpostas pelos partidos imperiais, que impediram sua diplomação e posse. Seu mandato foi cassado pela Assembleia em face de um acordo entre liberais e conservadores que tinha como objetivo retirar do Parlamento o tema da abolição. A indignação pela cassação, entretanto, fez com que alguns deputados eleitos por Pernambuco renunciassem para que fossem convocadas novas eleições e, então, Nabuco pudesse, finalmente, se eleger e tomar posse novamente na Assembleia. Em 1885, Nabuco foi reeleito mas, com a queda do Gabinete Dantas, a Assembleia liberal foi dissolvida.

As propostas emancipacionistas de Souza Dantas levaram à queda do Gabinete. Saraiva, liberal, também não conseguiu pactuar e levar à votação a proposta emancipacionista que, mais tarde, com a subida do gabinete conservador de Cotegipe, sairia do papel, dando origem à Lei dos sexagenários, com significativas alterações em relação à proposta original dos liberais, ampliando de sessenta para sessenta e cinco anos a idade máxima para os escravos.

A grande onda imigratória para o café se iniciou em 1886, o que abriu caminho para que alguns líderes políticos paulistas mudassem de posição e passassem a defender a abolição, a exemplo dos Prado, tanto do Conselheiro Antônio Prado, conservador e adepto republicano, quanto de seu meio-irmão, Martinico, liberal e republicano histórico. Os Prado se aproximaram de Nabuco, que se tornou amigo pessoal do Conselheiro. A ascensão do gabinete João Alfredo e o encaminhamento da proposta de abolição teve clara influência da elite cafeeira paulista e, desta, especialmente, dos Prado.

Em 1887, Nabuco regressou ao parlamento, novamente eleito por Recife. A campanha foi acirrada. Após uma longa estada em Londres, longe de sua terra natal havia algum tempo, Nabuco concorreu contra Manuel Portela, que era ministro do Império e gozava do apoio explícito do gabinete.

Na plataforma de Nabuco a questão do latifúndio é diretamente conectada à da escravidão, formando os pilares da cultura hierárquica e da decadência econômica do

Norte e do país como um todo. Na campanha eleitoral de 1884, Nabuco afirmava:

Senhores, a propriedade não tem somente direitos, tem também deveres, e o estado de pobreza entre nós, a indiferença com que todos olham para a condição do povo, não faz honra à propriedade, como não faz honra aos poderes do Estado. Eu, pois, se for eleito, não separarei mais as duas questões — a da emancipação dos escravos e a da democratização do solo. Uma é o complemento da outra. Acabar com a escravidão não nos basta; é preciso destruir a obra da escravidão (Nabuco 2005a: 58).

A defesa da reforma agrária estava vinculada a uma plataforma composta por outras reformas, dentre as quais, a tributária. Nabuco propõe um imposto territorial progressivo que permitisse que os proprietários de fato contribuíssem “para as despesas do Estado em proporção dos seus haveres” (Nabuco 2005a: 58). Na campanha eleitoral, criticava o fato de que por vezes os pobres chegavam a pagar mais impostos que os ricos proprietários. Antes da candidatura de 1884, Nabuco já defendia uma lei que promovesse uma compensação tributária a ser paga por aqueles que controlassem a propriedade improdutiva, o que serviria de fator inibidor à concentração fundiária. N’*O Abolicionismo* cita o relatório assinado por Cotegipe para uma comissão parlamentar, criada em 1874, na qual defende o imposto territorial como único remédio para acabar com o “mal, ou antes abuso, que criou uma classe proletária no meio de tanta riqueza desaproveitada” (Nabuco 2000: 118).

A reforma agrária deveria permitir o parcelamento do solo para uso das famílias de trabalhadores, tornando-o produtivo, rompendo o parasitismo dos séculos anteriores. Como nas palavras de Rebouças, Nabuco critica o monopólio da terra defendendo a “democracia rural”, afirmando que “onde há grande número de pequenos proprietários a propriedade está muito mais firme e solidamente fundada do que onde por leis injustas ela é o privilégio de muito poucos” (Nabuco 2005a: 59).

Ao lado da ocupação produtiva do solo e da liberdade e independência dos trabalhadores, seria preciso promover políticas que preparassem os meios para o desenvolvimento e a integração social, obstados por séculos de regime servil. Sem os estímulos à autonomia do indivíduo não seria possível tornar o escravo cidadão, assim como não se superaria a hierarquia social, o preconceito ou o paternalismo dos senhores, impedindo a integração social e a independência dos libertos. As reformas teriam início em um processo cotidiano de mudança de mentalidades tanto dos escravos quanto dos senhores, corrompidos pela ordem escravocrata. A mudança individual e coletiva deveria ser estimulada “por meio da educação, da associação, da imprensa, da imigração espontânea, da religião purificada, de um novo ideal de Estado” (Nabuco 2000: 170).

Seguindo o argumento de José Bonifácio, entendendo a escravidão como um fato social total, a sua superação exigiria tempo para regenerar uma sociedade com uma

história, uma cultura, uma economia e um Estado ainda marcados profundamente pela escravidão e pelo preconceito, seria preciso passar por gerações que concatenassem “transformações complexas e dolorosas” no sentido da construção de uma sociedade com igualdade social e com integração, uma “nação mestiça” (Nogueira 2010: 158).

Nabuco temia que após a abolição se perpetuasse uma situação análoga à da escravidão, marcada pela dependência e pela miséria. Clamava, na campanha de 1884, pela consciência dos trabalhadores, para que não se transformassem em novos escravos das elites políticas: “vós mostrareis que a escravidão não há de produzir neste país depois do mercado de escravos o mercado de eleitores” (Nabuco 2005a: 60).

Não haveria liberdade sem a garantia do trabalho e da educação. Segundo o autor:

A liberdade sem o trabalho não pode salvar este país da bancarrota social da escravidão, nem merece o nome de liberdade; é a escravidão da miséria. O trabalho sem a instrução técnica e sem a educação moral do operário não pode abrir um horizonte à nação brasileira (Nabuco 2005a: 65).

Como chama a atenção Marco Aurélio Nogueira (2010: 157), segundo Nabuco, ao lado de uma reforma tributária, de uma reforma educacional, de uma reforma política, de uma reforma trabalhista, seria ainda necessária a criação de mecanismos previdenciários que permitissem a proteção à velhice dos trabalhadores (Nabuco 2005a: 65).

Quando Nabuco escreveu *O Abolicionismo*, a maioria dos escravos do Norte já havia sido vendida para as fazendas de café no Sul. A região passava a vivenciar um momento pós-escravidão, marcado pela pobreza extrema e pela memória do trabalho como atividade servil. A concentração da propriedade seria o elemento chave para a perpetuação da miséria e da dependência do lavrador pobre e sem terra em relação aos senhores rurais e aos coronéis. A lei de terras de 1850, decretada em paralelo ao fim do tráfico, praticamente eliminava a possibilidade do trabalhador livre de se tornar proprietário e independente dos senhores rurais.<sup>5</sup>

Os séculos de escravidão haviam obstado o desenvolvimento de uma classe de cidadãos e camponeses.

Uma classe importante, cujo desenvolvimento se acha impedido pela escravidão, é a dos lavradores que não são proprietários, e, em geral, dos moradores do

5 Antecipando argumentos usados por Maria Sylvia de Carvalho Franco (1984) ao descrever o panorama de dependência dos homens livres na ordem escravocrata, Nabuco já indicava que o trabalhador sem terra tendia a se submeter ao poder dos latifúndios. Oliveira Vianna, em *Populações Meridionais do Brasil* (Vianna 1987) diria ser esta situação resultante do “caráter simplificador do grande domínio rural”. A sociedade toda, de alto a baixo, livres e escravos, tenderia a se submeter ao patriarca, quer para obter favores e proteção, quer por imposição e violência. Desta forma, a abolição não romperia com o poder absorvente do grande domínio rural. Sem a garantia de terra que permitisse a autonomia dos recém libertos, não se constituiria uma classe de camponeses, sem a qual as desigualdades e o domínio hierárquico tenderiam a se reproduzir mesmo em face do fim do trabalho compulsório.

campo ou do sertão. Já vimos a que se acha, infelizmente, reduzida esta classe, que forma a quase totalidade da nossa população. Sem independência de ordem alguma, vivendo ao azar do capricho alheio, as palavras da oração dominical: O pão nosso de cada dia, nos daí hoje têm para ela uma significação concreta e real. Não se trata de operários, que, expulsos de uma fábrica, achem lugar em outra; nem de famílias que possam emigrar; nem de jornaleiros que vão ao mercado de trabalho oferecer os seus serviços; trata-se de uma população sem meios, nem recurso algum, ensinada a considerar o trabalho como ocupação servil, sem ter onde vender os seus produtos, longe da região do salário – se existe esse Eldorado, em nosso país – e que por isso tem que resignar-se a viver e criar os filhos, nas condições de dependência e miséria em que se lhe consegue vegetar (Nabuco 2000: 124-125).

Os trabalhadores livres não proprietários eram obrigados a se submeter a regimes de meação e parceria. Estes, para Nabuco, ainda seriam favorecidos, pois, abaixo deles, ainda havia a categoria dos que levavam “existência nômade e segregada de todas as obrigações sociais, como fora de toda a proteção do Estado” (Nabuco 2000: 125).

Segundo Nabuco, ao sertanejo não “se lhe oferecia um salário certo. Se lhe propusessem um meio de vida permanente, que melhorasse a sua condição, ele teria provavelmente aceito a oferta”. Durante séculos a escravidão inibiu o mercado de trabalho de forma que:

o trabalhador livre não tinha lugar na sociedade, sendo um nômade, um mendigo, e por isso em parte nenhuma achava ocupação fixa; não tinha em torno de si o incentivo que desperta no homem pobre a vista do bem-estar adquirido por meio do trabalho [...] como vivem, como se nutrem, esses milhões de homens, porque são milhões que se acham nesta condição intermediária, que não é escravo, mas também não é o cidadão. (Nabuco 2000: 116)

O receio maior de Nabuco residia na possibilidade de, com a abolição, o ex-escravo se tornar um trabalhador desprovido dos meios de exercício da cidadania, excluído e miserável, incapaz de sair de uma situação de abandono, como verificava ser aquela dos homens livres desamparados que povoavam, aos milhões, os sertões do Norte de sua época.

A crítica apresentada por Joaquim Nabuco após a abolição se voltou prioritariamente para a superação da obra sociocultural, econômica e política da escravidão. A abolição devia ter sido o início de um processo de superação dos caracteres culturais asentados sobre arraigadas tradições hierárquicas. Seria preciso construir um conjunto de valores calcados no trabalho, desvalorizado em face de sua expressão histórica associada ao despotismo e à submissão. O fim do trabalho compulsório deveria ser o preâmbulo da modernidade e de seu fundamento moral, a ética do trabalho. Com o trabalho, com o acesso à terra e com a educação, viria naturalmente a independência e a cidadania.

Após a abolição, entretanto, nenhuma política pública foi implementada no



sentido da garantia de uma equidade mínima que permitisse uma integração dos negros e seus descendentes na ordem política capacitária, vetando a estes os meios de exercício da cidadania. Formalmente, entretanto, após o treze de maio os libertos se tornaram cidadãos, sem que isso refletisse em uma igualdade ou uma justiça substantivas. Sem equidade e sem condições de acesso aos bens econômicos, políticos e culturais, os afrodescendentes continuaram a ser submetidos ao preconceito, assim como lhes foram obstados os instrumentos de promoção das oportunidades políticas, econômicas e sociais de ascensão, reproduzindo a exclusão e a hierarquia social dos séculos anteriores.

Monarquista, Nabuco viveu dez anos de ostracismo político após o golpe de Deodoro. Retornaria à vida pública como primeiro embaixador brasileiro em Washington, onde morreria anos depois, em 1910, louvado e mitificado como o principal artífice da abolição.

Nas primeiras décadas do século XX, alguns intelectuais voltaram a rechaçar as vertentes racialistas, as interpretações evolucionistas e darwinistas e a teoria do branqueamento, professadas pela geração de 1870. Manoel Bomfim e Alberto Torres, na contramão do pensamento hegemônico da época, criticavam a ideia de que negros e mestiços seriam degenerados. Estes autores foram os primeiros a defender e valorizar a mestiçagem como fundamento cultural e étnico da nacionalidade.

Manoel Bomfim escreveu *América Latina, males de origem* em 1903 e, logo após sua publicação, em 1905, originou uma forte reação de Sílvio Romero, o que demonstra o impacto da recepção de suas teses, que auxiliariam na superação paradigmática dos referenciais racialistas, naturalistas e evolucionistas. Bomfim dizia que os males de origem na América Latina não tinham relação com a formação racial ou étnica, mas com as formas coloniais e pós-coloniais de parasitismo social e político.

Pouco depois, em 1912, Alberto Torres publicou um artigo no *Jornal do Comércio*, que seria republicado dois anos depois em *O Problema Nacional Brasileiro*, intitulado *Em prol das nossas raças*, no qual defendia a mestiçagem e criticava veementemente as teorias racialistas da antropobiologia. Bomfim e Torres defendiam que a mestiçagem representava um espírito avesso aos preconceitos e favorável à tolerância racial, seria um aspecto característico de nossa identidade cultural. Os mestiços brasileiros seriam depositários de valores modernos, tolerantes e democráticos, antes que hierárquicos, como exprimia o pensamento racista europeu do século XIX, derivado de profundas raízes aristocráticas e exclusivistas.

Na década de 1930, Gilberto Freyre, especialmente com *Casa Grande & Senzala*, foi o principal autor a superar, definitivamente, as teorias racialistas. O argumento de Freyre ganhou rapidamente adeptos e, com o tempo, tornou-se hegemônico. Se, por um lado, Freyre foi em grande medida responsável pela negação definitiva do paradigma racialista, por outro abriu espaço para a formação de um argumento que embutia uma ideia de que a miscigenação demonstraria não haver preconceitos entre os brasileiros.



A partir da década de 1940 e 1950, lentamente, começaram a aparecer vozes dissonantes que seriam amplificadas com o chamado Projeto UNESCO, que reuniu intelectuais como Roger Bastide, Luis Costa Pinto, Oracy Nogueira e Florestan Fernandes, no esforço de empreender estudos sistemáticos em todo o país para verificar, empiricamente, a situação dos negros em face da emergência da nova sociedade urbana e industrial (Maio 1977).

Algumas interpretações acerca da posição subalterna dos afrodescendentes na sociedade urbano-industrial vinculavam a situação hierárquica vivenciada entre brancos e a “gente de cor” a pressupostos exclusivamente classistas. A maior parte dos intelectuais do Partido Comunista, por exemplo, não incluíam na pauta revolucionária o fator racial, relacionando a problemática estratificação social às questões exclusivamente econômicas e classistas, como se os afrodescendentes e os brancos fossem submetidos aos mesmos condicionantes de subalternidade próprios da ordem burguesa e competitiva.<sup>6</sup>

A partir de pesquisas realizadas pelo Projeto UNESCO, constatou-se que a industrialização e a urbanização não haviam eliminado o preconceito e a exclusão social dos afrodescendentes. Estes continuavam a ser hierarquicamente submissos aos brancos, que concentravam recursos políticos, culturais e econômicos, o que limitava a ascensão social de negros e mulatos na sociedade de classes. Se a raça deixava de ser o fundamento de explicação das desigualdades, a cor, por sua vez, reproduzia padrões hierárquicos e excludentes de relacionamento. Os afrodescendentes teriam assumido as posições sociais e econômicas mais subalternizadas na sociedade urbana e industrial, reproduzindo a estratificação estamental mesmo em face da revolução burguesa e da emergência da ordem competitiva.

Após o holocausto, a ONU decidiu patrocinar uma ampla pesquisa no Brasil para tentar explicar como o país conseguira promover o que era entendido na época como harmonização das relações raciais. O Brasil era visto como um laboratório de tolerância racial, representando um suposto exemplo a ser seguido. Foram realizados levantamentos sistemáticos em Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo. Cada pesquisa ficou sob a responsabilidade de um conjunto de intelectuais. Destes, alguns dos resultados mais relevantes foram produzidos pelo grupo ligado à chamada escola sociológica paulista, que reunia, entre outros, Roger Bastide, Florestan Fernandes, Antonio Candido, Fernando Henrique Cardoso e Octavio Ianni. O trabalho dos paulistas redundou na publicação,

6 Membro do Partido Comunista, mas não alinhado ao stalinismo, Clóvis Moura publicou, em 1959, *Rebeliões da Senzala*, primeira obra que usava a metodologia marxista para pensar o problema social a partir da clivagem racial. Sua obra serviu de paradigma para diversos estudos posteriores. Embora em campos de atuação diferentes, a obra de Florestan Fernandes foi influenciada pela de Moura.

pela Anhembi em 1953, do livro *Relações raciais entre negros e brancos em São Paulo*. Mais tarde, o texto revisito seria publicado pela Companhia Editora Nacional sob o título *Brancos e Negros em São Paulo* (Fernandes 2008), constando da célebre coleção brasileira. Esta obra criticava claramente a ideia da *democracia racial*, demonstrando que sob o véu da miscigenação recobriam-se desigualdades profundas que antagonizavam os afrodescendentes e os brancos. As distinções raciais e estamentais haviam se tornado distinções de cor e de classe social, reproduzindo o preconceito e a discriminação de negros e mulatos, obstando a ascensão social e política dos afrodescendentes.

Em 1964, Florestan Fernandes defendeu a tese apresentada ao concurso da cátedra na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (USP), que se tornou um marco nos estudos sobre as questões raciais no Brasil. Desmontando o argumento da *democracia racial*, o autor propõe uma visão crítica sobre os processos de espoliação derivados das formas particulares pelas quais se processou a desintegração da ordem escravocrata e senhorial em favor da social competitiva e burguesa. A tese de Florestan repetia o argumento de Nabuco e de Bonifácio de que a construção da cidadania só poderia advir da integração social equânime do negro e de seus descendentes.

Já no primeiro parágrafo de seu trabalho, Florestan afirmava que a desagregação da ordem escravocrata e senhorial ocorreu sem que se promovessem meios de assistência aos libertos que permitissem um mínimo de igualdade de oportunidades àqueles egressos das senzalas. Os senhores “foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou outra qualquer instituição assumissem encargos especiais” que os preparassem para a vida e o trabalho livre. O escravo foi tornado senhor de si e responsável pela sua manutenção e de sua família sem que, contudo, “dispusesse dos meios materiais e morais para realizar essa proeza nos quadros de uma economia competitiva” (Fernandes 1964: 3).

Em 1972, Florestan publicou *O negro no mundo dos brancos*, uma coletânea que reuniu vários artigos escritos nos anos 1960 e que resumiam suas posições sobre o “problema” dos negros e seus descendentes na emergente sociedade de classes. Neste livro, o autor recupera os argumentos dos textos anteriores, reforçando a imagem de que a abolição apenas mudara a forma pela qual o preconceito se expressava no Brasil. A estratificação social não teria sido alterada substancialmente, de forma que os negros e mulatos jamais haviam se inserido socialmente de forma equitativa em relação aos brancos, o que teria reproduzido o padrão hierárquico pregresso a partir de distinções de cor. A integração do negro e de seus descendentes, promovida especialmente a partir da década de 1940, teria se dado de forma subjugada, subalternizada. Os afrodescendentes seriam submetidos ao preconceito de classe, como todos os trabalhadores, mas também ao preconceito de raça e de cor. Estas distinções seriam condicionantes das posições sócio-político-econômicas inferiores ocupadas pelos afrodescendentes em relação aos demais trabalhadores.

Em seu artigo *A persistência do Passado*, Florestan dizia que havia um *dilema racial* brasileiro. A partir de um olhar lançado à situação do negro em São Paulo, o autor afirmava que as diferenças de cor apresentavam inúmeras facetas que levavam a desigualdades sociais profundas. A revolução burguesa no Brasil havia privilegiado os brancos. A cor da pele era um condicionante das oportunidades sociais dos grupos de status e das classes. Segundo Florestan, barreiras sociais foram historicamente criadas forjando dois mundos opostos, o dos brancos e o dos negros e seus descendentes. O “mundo dos negros ficou praticamente à margem desses processos socioeconômicos, como se ele estivesse dentro dos muros da cidade, mas não participasse coletivamente de sua vida econômica, social e política” (Fernandes 2007: 106).

Na prática, a população afrodescendente havia continuado sob condições análogas às aquelas existentes antes mesmo da abolição da escravidão. Os afrodescendentes se incorporaram à plebe, permanecendo dependentes como se fossem mantidas posições sociais estanques, como as encontradas sob os regimes de estratificação social de tipo estamental e de castas.

Para Florestan, negros e mulatos se submeteriam a brancos como em uma “situação de casta” disfarçada, de forma que “a desigualdade racial manteve-se inalterável, nos termos da ordem racial inerente à organização social desaparecida legalmente” (Fernandes 2007: 106), conferindo supremacia quase total aos brancos, enquanto, por outro lado, compelia os negros e os mulatos à obediência e à submissão.

Florestan denunciava que o aparecimento de correções estruturais do padrão herdado do regime escravocrata foi tardio, débil e insuficiente para reverter a subalternidade de negros e mulatos.

A imigração subsidiada para São Paulo, durante o ciclo cafeeiro, auxiliou a permanência desse padrão racialmente excludente de desenvolvimento. Com o crescimento das cidades não ocorreu a integração equitativa dos afrodescendentes.

Ao eclodir a abolição, estavam [negros e mulatos] distribuídos nas ocupações menos desejáveis e compensadoras, pois as oportunidades melhores haviam sido monopolizadas e absorvidas pelos imigrantes (Fernandes 2007: 107-108).

Para Florestan, o papel de negros e mulatos no movimento abolicionista foi obscurecido, de forma que a historiografia tradicional e a ideologia oficial tenderam a ignorar ou minimizar a participação ativa dos escravos e forros no movimento em favor da libertação. Este fato também teria contribuído para a persistência do *status quo ante* e do preconceito racial. Mesmo com o crescimento do trabalho assalariado e industrial não houve uma integração equitativa do negro, mantido nas posições sociais e econômicas inferiores.

“o negro” não ficou apenas à margem dessa revolução. Ele foi selecionado negativamente, precisando contentar-se com aquilo que, daí por diante, seria conhecido como “serviço de negro”: trabalhos incertos e brutos, tão penosos quanto mal remunerados. Em consequência, achou-se numa estranha situação. Enquanto a prosperidade bafejava todas as demais camadas da população, o “negro” sentiu-se em apuros até para manter ou conquistar as fontes estáveis de ganho mais humildes e relegadas (Fernandes 2007: 109).

Os negros e mulatos não foram preparados para a situação de trabalhadores livres, mantiveram-se com baixíssima qualificação técnica, o que lhes impedia o acesso a posições econômico-sociais de relevo na sociedade de classes. A abundância de mão-de-obra, em função da imigração subsidiada, favorecia a perpetuação desse padrão desigual de preparação técnica para o trabalho, privilegiando brancos em detrimento de negros e mulatos.

[...] as deformações introduzidas em suas pessoas pela escravidão limitavam sua capacidade de ajustamento à vida urbana, sob regime capitalista, impedindo-os de tirar algum proveito relevante e durador, em escala grupal, das oportunidades novas. Como não se manifestou nenhuma impulsão coletiva que induzisse os brancos a discernir a necessidade, a legitimidade e a urgência de reparações sociais para proteger o negro (como pessoa e como grupo) nessa fase de transição, viver na cidade pressupunha, para ele, condenar-se a uma existência ambígua e marginal (Fernandes 1964: 8).

De agente privilegiado para o trabalho, o negro e o mulato se tornaram desnecessários e despreparados para os novos trabalhos livres que se criavam com a industrialização e a urbanização. Os imigrantes brancos assumiram o papel de mão-de-obra privilegiada para a produção industrial, excluindo os afrodescendentes do mercado formal de trabalho ou abrindo a estes espaços apenas subalternos e com baixíssimos salários.

A propalada ideia da *democracia racial*<sup>7</sup> indicava que os afrodescendentes haviam obtido a oportunidade de inserção social. O regime de casas grandes teria representado uma tendência equalizadora, permitindo que escravos fossem tratados de forma igualitária e integrada aos membros da família tutelar branca. Gilberto Freyre fazia referência

7 Ao tratar da influência de autores como Unamuno e Ortega y Gasset na obra de Gilberto Freyre, Élide Rugai Bastos apresenta uma importante contribuição ao debate racial brasileiro ao circunscrever a ideia de “democracia racial” a um conjunto de argumentos surgidos a partir da década de 1930, formulados originalmente sob a designação de “democracia social”, referente ao caráter flexível e pouco hierarquizado do patriarcalismo luso-brasileiro (Bastos 2003). Antônio Sérgio Guimarães também destaca a formulação da ideia de “democracia racial” a partir das apropriações partidas da obra de Freyre feitas por Arthur Ramos, Charles Wagley e Roger Bastide (Guimarães 2001). Gilberto Freyre não seria, portanto, o criador de uma teoria da democracia racial, mas um inspirador da ideia, especialmente quando tratava do que denominava “democracia étnica” e “democracia social”. Florestan Fernandes, orientado pelos estudos de Bastide, incorporou a ideia de “democracia racial”, embora não lhe tenha dado destaque, focando seu argumento na crítica ao preconceito de cor, à discriminação disfarçada e à falsa ideia de igualdade de oportunidades entre brancos, negros e mulatos.

aos escravos domésticos que eram apadrinhados por seus antigos senhores e suas famílias, atingindo posições que supostamente lhes permitissem a ascensão social, política e econômica. Em *Sobrados e Mucambos*, quando destaca a ascensão do bacharel e do mulato, procura demonstrar que sob a ruína do patriarcalismo sucede um ambiente social e político no qual o mulato passa a ganhar proeminência, elevando seu *status social*. Em seus estudos empíricos, Florestan verificou que eram pouquíssimos os afrodescendentes que encontravam ocupação regular e digna, os “pretos de salão”. A ampla maioria dos afrodescendentes permanecia excluída dos meios de ascensão. O autor demarcava com clareza a distinção entre os escravos domésticos e os do eito. Estes “em contraste, sofreram terrivelmente com a Abolição e a fixação na cidade [...] formavam a camada ‘mais desqualificada’ e ‘paupérrima’ da população negra” (Fernandes 1964: 62). Apenas um pequeno número de escravos domésticos se valeu da proteção e auxílio de seus antigos senhores, o que indicava que mesmo uma parcela considerável desses escravos foi preterida no acesso aos postos sociais, políticos e econômicos de relevo. O que Freyre indicava como regra era a exceção.

A abolição projetou os afrodescendentes na esfera dos homens livres sem que eles tivessem preparo psicossocial e institucional para nela adentrarem de forma isonômica aos brancos. Além e em parte em função dessa realidade, negros e mulatos se tornaram uma população móvel. Saindo de suas regiões de origem migraram para as nascentes periferias das grandes cidades e passaram a ocupar moradias insalubres, porões e cortiços. A migração para as cidades, entretanto, não lhes abriu opções de integração que não subalternizadas, visto não possuírem condições morais e técnicas adequadas às demandas econômicas da produção industrial. Da população afrodescendente, a única parcela que minimamente não se submeteu a relações instáveis de trabalho e renda foi aquela formada por mulheres que assumiram trabalhos assalariados domésticos, de baixa qualificação e salário. Não obstante, essas mulheres comumente se tornaram muitas vezes responsáveis pela principal fonte de renda das famílias de negros e mulatos das periferias, favelas e cortiços das grandes cidades. A realidade de opressão a que se submeteram os afrodescendentes acabou por instaurar formas de degradação social características que levaram a uma situação de espoliação e violência, pauperização e anomia social.<sup>8</sup>

O abandono do menor, do doente ou do velho, a ‘mãe solteira’, o alcoolismo, a vadiagem, a prostituição, a criminalidade ocasional ou sistemática repontam como dimensões normais de um drama humano sem precedentes na história social do Brasil. Nessas condições, o negro não tinha elementos para cultivar ilusões sobre o presente ou sobre o futuro. (Fernandes 2007: 112)

8 Sobre a situação constatada por Florestan Fernandes em São Paulo vale observar as estatísticas presentes no capítulo 2 da tese *A integração do negro à sociedade de classes* (Fernandes 1964: 81-220).

Além dessa realidade de degradação social e moral, os brancos passaram a atribuir aos negros a “culpa” pela situação em que se encontravam, associando-os e aos seus descendentes atributos negativos, etnocêntricos e preconceituosos que não levavam em consideração a realidade a que estavam submetidas as populações afrodescendentes, pobres e excluídas. Assim, negros e mulatos passaram a ser associados àqueles que não tinham ambição, que não gostavam de trabalhar, que eram bêbados, que tinham propensão à prostituição e ao crime. Essa associação apenas ampliou o já profundo fosso de desigualdades sociais, de renda, de poder e prestígio social que antagonizava brancos e afrodescendentes.

Por anômalo que isso possa parecer, manteve-se inalterada uma situação de raça típica da ordem social desaparecida, formando aquela população, em sua quase totalidade, um sucedâneo da antiga plebe rural e urbana. De outro lado, a formação e a consolidação do regime de classes não seguiram um caminho que beneficiasse a reabsorção gradual do ex-agente do trabalho escravo. A ordem social competitiva emergiu e expandiu-se, compactamente, como um autêntico e fechado mundo dos brancos (Fernandes 1964: 736).

Foram obstadas as formas de afirmação autônoma dos afrodescendentes, o que prejudicou os meios de organização social dessa camada da sociedade, produzindo a apatia e a anomia, responsáveis pela perpetuação da desigualdade e pela incapacidade de reação contra a realidade de opressão a que se submetiam. A falta de solidariedade social dos afrodescendentes e o egoísmo daqueles poucos membros desse grupo social que conseguiam ascender inibiu a reação à desigualdade. Assim, os afrodescendentes que ganhavam relevo na sociedade não usavam seus recursos econômicos, de poder e prestígio social no sentido de prestar assistência ou solidariedade àqueles que continuavam sob o jugo da desigualdade, da opressão e da miséria (Fernandes 1964: 61).

Para Florestan Fernandes a estratificação social embutia uma estratificação racial oculta. As relações de desigualdade racial eram recobertas pelo véu da igualdade formal.

Havia, assim como ainda há, um paralelismo entre posição social e cor<sup>9</sup>.

Segundo o autor, para romper com o ciclo de desigualdade que condiciona a estratificação social em função da cor da pele, seria necessário “mudar a estrutura da distribuição da renda, do prestígio social e do poder, estabelecendo-se um mínimo de equidade econômica, social e cultural entre ‘brancos’, ‘negros’ e ‘mulatos’”, por outro lado, seria também fundamental garantir oportunidades iguais para as diversas categorias sociais e raciais, reduzindo as desigualdades regionais, de classe e de raça, instaurando novos padrões de integração social, sem os quais seria impossível vislumbrar uma sociedade justa e igualitária.

Para Florestan, a história brasileira foi marcada pela negação da equidade. A democracia formal, que presume o suporte jurídico-político da ordem social competitiva, não foi suficiente para suplantiar os pressupostos raciais excludentes e hierárquicos presentes na sociedade brasileira sob a ordem senhorial. Assim, segundo o autor, o afrodescendente “aparece como a principal vítima da cadeia invisível, resultante da persistência do passado. Torna-se incapaz de interagir socialmente, de maneira positiva, com as exigências do presente e deixa de afirmar-se, na medida do possível, em defesa e na construção de seu futuro humano” (Fernandes 2007: 130). Para Florestan, o “dilema racial brasileiro constitui um fenômeno social de natureza sociopática e só poderá ser corrigido através de processos que removam a obstrução introduzida na ordem social competitiva pela desigualdade racial” (Fernandes 1964: 735).

Florestan afirmava que o “homem negro” e seu grupo social correspondente ainda não estavam preparados, pelo menos até a década de 1920, para assumir o papel transformador das estruturas sociais persistentes. Não obstante, o panorama de desigualdades estruturais incitaria o negro e o mulato a “vencer-se e a sobrepujar-se, pondo-se à altura de suas ilusões igualitárias”, afirmando-se na busca de “tudo que lhe fôra negado”,

<sup>9</sup> É interessante observar as estatísticas acerca das desigualdades raciais expressas no Relatório de Desenvolvimento Humano: racismo, pobreza e violência, publicado no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2005, onde todos os indicadores demonstram a persistência de uma brutal disparidade de oportunidades e uma clara segregação econômica, social, cultural e jurídica entre brancos, mulatos e negros, com privilégio explícito para os primeiros. É também patente a posição subalterna ocupada por negros e mulatos no mercado de trabalho. Segundo o relatório, os negros ocupam apenas 1,8% dos cargos de direção executiva das 500 maiores empresas do país. Entre os pobres havia 46,8% de negros e menos da metade de brancos, 22,4%. A cor da pele declarada define graus diferentes de estratificação, de forma que quase todos os indicadores demonstram que os pardos são submetidos a graus de desigualdade em relação aos brancos menores que os negros. A mortalidade infantil entre negros era de 38 por mil nascidos vivos, enquanto entre os brancos esse número caía para 22,93. Os dados do IBGE, do censo nacional de 2010, demonstram uma tendência à diminuição da segregação social entre brancos, pardos e negros, embora persistam desigualdades profundas entre eles em todos os quesitos apresentados. Em 2009, por exemplo, os brancos tiveram praticamente o dobro de acesso proporcional ao ensino superior (62,6%) em relação a pardos (31,8%) e pretos (28,2%). A desigualdade aumenta quando se verificam os dados de conclusão de curso superior, quesito no qual os brancos apresentam indicadores quase três vezes mais elevados (15%) que os pretos (4,7%) e pardos (5,2%). Em 2009, a renda de pardos e pretos era 57,4% da dos brancos. A taxa de analfabetismo entre aqueles com mais de 15 anos em 2000, segundo o PNUD da ONU, era de 18,7% entre os negros e de 8,3% entre os brancos, no censo de 2010, era de 13,3% para os pretos e 13,4% para os pardos, enquanto para os brancos continuava a haver menos da metade proporcional, 5,9%.

por meio da sua construção social como agente de sua própria história (Fernandes 1964: 80).

Enquanto o negro e o mulato não fossem plenamente integrados à sociedade de classes e entendidos como iguais, “os princípios que ordenam e legitimam a ordem social competitiva não passariam de meras falácias – válidos para uns, inexequíveis ou praticáveis às meias para outros” (Fernandes 1964: 306).

Segundo Florestan, a partir das décadas de 1920 e 1930 começou a se vislumbrar um movimento social reivindicando os princípios de uma Segunda Abolição, expressão usada por autores como Rebouças e Nabuco.<sup>10</sup> Após a I Guerra começou a se organizar, pela primeira vez na história brasileira, ainda que lentamente, um movimento social que exigia maior participação e integração equitativa dos negros e mulatos na nascente sociedade industrial e de classes. Inicialmente preconizava-se a consolidação dos princípios liberais e democráticos, uma “revolução dentro da ordem”. Não obstante, o “protesto negro” foi uma tentativa frustrada de impor uma Segunda Abolição. A plebe se proletariou em meio a um processo de acomodação social do operariado à nova sociedade de massas que emergia da industrialização.

Apesar da fragilidade do movimento negro no momento de sua constituição, que obstava a disputa isonômica de poder de forma equitativa aos brancos, social, cultural e educacionalmente mais preparados para a competição na ordem burguesa, isso não impediu que se forjasse o germe de uma identidade afrodescendente, fundamental para a definição de interesses de ordem coletiva. A partir da década de 1930 novas associações de negros e mulatos já propunham uma luta contra a discriminação de cor. Iniciava, assim, uma tomada de consciência fundamental para a luta política e ideológica em favor da equidade e contra o preconceito. Os símbolos abolicionistas do passado, que exaltavam o papel de Isabel como redentora, foram sendo desconsiderados como exemplos liberais de justiça e emancipação e passaram a ser entendidos como arremedos promotores da persistência do preconceito e da discriminação. O *dilema do negro* passou a ser entendido como o *dilema da democracia* brasileira. Para se integrar na ordem democrática os negros e mulatos deveriam, antes de tudo, afirmar-se como “raça” para, então, lutar por seus interesses como grupo social e classe. Contra a ideologia hegemônica da democracia racial construía-se uma “contra-ideologia negra” que indicava que a desigualdade racial seria anterior à construção da democracia política. A “utopia, que formava o fundo da contra-ideologia construída, apontava para uma sociedade de classes aberta racialmente (e não, como muitos supuseram e ainda supõem, para uma ordem

10 A partir da década de 1980 um conjunto amplo de pesquisadores revisou as principais teses sobre o processo abolicionista, rompendo com a ideia de que os negros não teriam tido uma participação política ativa no processo de rompimento com as bases da escravidão. No campo historiográfico construíram-se novos paradigmas analíticos a partir dos estudos, entre outros, de Emília Viotti da Costa, Clóvis Moura, Sueli Robles Reis de Queiroz, João José Reis, Stuart Schwartz, Maria Helena Pereira Toledo Machado, Keyla Grinberg, Lana Lage da Gama Lima, Célia Maria Marinho de Azevedo e Maria Cecília Velasco Cruz.



social racista)” (Fernandes 1964: 397).

A afirmação da identidade negra reunia todos os descendentes de africanos e também de indígenas, envolvendo pretos, mulatos, caboclos, morenos, etc., visto que o preconceito atingia todos aqueles considerados “de cor”.<sup>11</sup> Era preciso valorizar o negro, sua beleza, sua força, sua inteligência, sua criatividade, em contraponto à versão ideológica hegemônica branca que associava os homens de cor à degeneração, à feiúra, ao crime, à incapacidade do aprendizado, à ignorância e à estupidez. Propunha-se, em um primeiro momento, valorizar elementos de identidade que auxiliassem na construção de uma concepção cultural ampla e genérica de raça, que integrasse e desse unidade à heterogênea gente de cor para, então, assumir os interesses comuns, atuando enquanto raça negra e enquanto classe para si.

Ao afirmar a igualdade biológica, a ideia da *democracia racial* desconsiderava as desigualdades fundamentais de ordem cultural, social, política, econômica e também psicossocial, psicológica e cognitiva entre brancos, negros e mulatos, descaracterizando a unidade entre os homens de cor e os interesses contraditórios em relação aos brancos.

A negação da categoria genético-fisiológica de “raça” envolveu uma versão ideológica que afirmava uma suposta igualdade, que encobria a discriminação e professava a existência de uma construção social supostamente democrática. Todos seriam miscigenados, portanto, iguais. Isso encobria que apenas a gente de cor sofria preconceito e discriminação. Por isso o movimento negro fazia questão de assumir-se como um movimento de raça, não por seus princípios biológicos, mas sociais, culturais, políticos e econômicos, visto que todos os homens de cor estavam sujeitos ao preconceito, mesmo que de forma e graus diferenciados. Eliminar a raça significava, naquele momento histórico, encobrir as identidades entre aqueles igualmente sujeitos ao preconceito. A contra-ideologia, assim, deveria rechaçar a vertente da *democracia racial* em favor da reafirmação das desigualdades de raça expressas pela integração subalterna dos afrodescendentes na sociedade de classes.

Segundo Florestan, o movimento social negro jamais teria sido favorável às posturas exclusivistas ou a uma ideologia vingativa ou ressentida. O autor destacava que desde a sua origem o movimento negro pautou-se pela perspectiva democrática, defendendo políticas de igualdade, isonomia e equidade, jamais de exclusivismo discriminatório, segregador ou hierárquico.

Rebatendo a ideologia dos brancos, o movimento negro reconhecia a necessidade, em primeiro plano, de reivindicar e estimular a educação dos negros e valorizar a ética do

11 O artigo de Oracy Nogueira sobre o preconceito de marca e o de origem é elucidativo ao distinguir o modelo racial norte-americano e o brasileiro. No Brasil, o preconceito de marca atribui fluidez às relações hierárquicas, tornando o preconceito velado, buscando-se a contenção das humilhações da “gente de cor” por parte dos brancos, expressando uma consciência intermitente da discriminação e uma perspectiva assimilacionista. Segundo Nogueira, “...ainda que implique uma condenação ostensiva do preconceito, a ideologia miscigenacionista não é senão uma maifestação deste” (Nogueira 2006: 297)

trabalho. Segundo Florestan Fernandes,

o “negro” como e enquanto categoria racial, começa a emergir e a afirmar-se como homem livre quatro décadas após a Abolição. [...] Ao contrário do que pensavam todos os que hostilizavam, censuravam ou viam com suspeitas os ‘movimentos racistas dos negros’ estes constituíam a matriz de uma ideologia racial genuinamente integracionista. Eles não alimentavam nenhuma espécie de racismo puro. A ideologia racial que eles produziam conformava-se às reivindicações sociais que eles perseguiam. Lutavam, apenas, por estender à “gente negra” os benefícios materiais e morais da revolução social, que destruíra a sociedade de castas (Fernandes 1964: 405).

Apesar da relativa e seletiva integração dos negros e mulatos à ordem social competitiva, o movimento negro não logrou subverter a desigualdade e a ideologia dominante. Os “‘brancos’ dispunham-se a aceitar os ‘negros’, inclusive no terreno competitivo, mas em seus próprios termos. Não toleravam, porém, que se alterassem as bases estruturais das relações de ‘raça’ para ‘raça’” (Fernandes 1964: 406).

O movimento negro vigente da década de 1920 até 1947 diluiu suas características reivindicatórias originais. A rápida e crescente urbanização e industrialização tendeu à proletarização da população de cor. A categoria racial perdeu espaço enquanto referência coletiva para a reivindicação de uma identidade e de interesses particulares da gente de cor, abrindo espaço para a integração do negro, ainda que tardia, na massa de trabalhadores assalariados. A população de cor se inseriu na massa proletária principalmente assumindo trabalhos braçais com baixa ou sem qualificação, o que refletiu em baixíssima renda e condições miseráveis e degradantes de vida. A relativa integração do negro soblapou a plataforma racial empreendida pelo movimento negro dos anos anteriores.

Resumindo ao essencial, em vez de se congregarem para desmascarar e repelir a concentração racial da renda, do prestígio social e do poder, preferem disputar, como possam, as oportunidades que lançam o ‘brasileiro pobre’ na senda do progresso (Fernandes 1964: 414).

A ditadura militar desagregou os movimentos sociais e alijou os intelectuais de esquerda, expurgando-os das Universidades, cassando mandatos parlamentares e exilando as lideranças políticas. Florestan Fernandes foi um dos perseguidos. Excluído compulsoriamente da USP, dirigiu-se para o exílio. Voltaria ao Brasil antes do fim da ditadura, em 1978, abrigado sob a proteção de Dom Paulo Evaristo Arns, na Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, o que permitiu seu retorno à academia e envolvimento ativo na luta pela redemocratização.

Pouco antes da primeira eleição parlamentar livre após a ditadura, Florestan Fernandes foi convidado a filiar-se ao Partido dos Trabalhadores e a se candidatar à

deputação federal. Aceitou e foi eleito com uma votação expressiva, tornando-se o principal intelectual na Câmara durante a Constituinte de 1988. Na comissão de educação foi um intenso defensor da reforma do ensino e auxiliou na formulação da nova Lei de Diretrizes e Bases, que só seria regulamentada, após inúmeras alterações, muitos anos depois de sua morte.

Ao final do primeiro mandato parlamentar, mesmo com a saúde já debilitada, Florestan aceitou se recandidatar à Câmara. Novamente foi eleito. Neste mandato elaborou, em 1993, uma proposta de Emenda Constitucional que previa um conjunto de políticas para enfrentamento da desigualdade racial no Brasil.<sup>12</sup> A proposta de emenda incluía itens já sugeridos em diversos projetos de leis ordinárias, como os apresentados pelo senador Abdias do Nascimento, embora tivesse escopo mais amplo e novas propostas de garantias de direitos e equidade.<sup>13</sup>

Na proposta de Emenda, Florestan defendia políticas de intensificação da criminalização ao preconceito e à discriminação racial, assim como ações afirmativas e compensatórias, prevendo a garantia de terra, educação e auxílio para os afrodescendentes. O projeto propunha políticas de inserção dos afrodescendentes nas instituições de ensino público e o estímulo à permanência destes por meio de incentivos e bolsas especiais. Florestan evitava a discussão sobre quem é e quem não é afrodescendente, defendendo na proposta de Emenda Constitucional a auto-atribuição: “São compreendidos como negros os indivíduos e cidadãos que se consideram como tal e os que, por estigmatização, são tratados ‘como negros’ e ‘pessoas de cor’” (Fernandes 2013: 234).

Florestan Fernandes defendia que o Estado e seus entes federados deveriam se esforçar para garantir as posses territoriais e a exploração das riquezas por parte daqueles expropriados da terra e proprietários de faixas descontínuas, geralmente incorporadas às “fronteiras de expansão”. Em seu artigo terceiro, a proposta de Emenda sugere que

12 A primeira lei tratando da questão da discriminação racial foi a Afonso Arinos, de 1951. Em 1965 foi ratificada a Convenção sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação (Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho), três anos depois o país também ratificou a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, e a Convenção contra a Discriminação na Educação (Unesco). Com a revisão da Lei Afonso Arinos, em 1985, e com a promulgação da Carta de 1988, foram instituídas leis que procuravam tipificar o crime de racismo, de forma a poder punir atos de discriminação racial. Segundo Relatório da ONU, “de 1950 a 2002 tramitaram 117 proposições relacionadas ao racismo e às desigualdades raciais na Câmara dos Deputados, 105 delas após a década de 1980. No entanto, a despeito do aumento das leis e da adoção de medidas de punição ao racismo, as normas não têm sido cumpridas. Além disso, em termos relativos, as condições socioeconômicas dos negros permanecem invariáveis.” (Pnud 2005: 50).

13 Também em 1993, o senador Abdias do Nascimento encaminhou pedido ao governo do Rio de Janeiro para que fosse criada uma delegacia especializada em crimes raciais, o que foi levado a cabo pelo governador Leonel Brizola, por meio do Decreto nº 19.585, de 26 de janeiro de 1994. Em 1997, o mesmo senador, liderança incontestada do movimento negro, propôs dois projetos de lei, números 73 e 78, nos quais sugeria a criação de políticas compensatórias das históricas desigualdades raciais. Não obstante, só a partir da aprovação da lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002, que o governo federal reconheceu oficialmente a necessidade de execução de políticas afirmativas a partir da criação do Programa Diversidade na Universidade. O tema das políticas afirmativas ganhou ainda mais importância com o início do governo Lula, em 2003, após a criação da Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial e a formulação do Estatuto da Igualdade Racial.

os afrodescendentes marginalizados, “excluídos do mercado de trabalho, sem condições competitivas de ascensão social e conquista da cidadania”, deveriam ter apoio do Estado, que desenvolveria planos “ostensivos” para corrigir a “situação intolerável” de desigualdade a que estão sujeitas as populações negras, no sentido de “difundir entre si a cidadania ativa” (Fernandes 2013: 234).

Na mesma proposta de Emenda Constitucional, o parlamentar afirmava que a oferta de ensino público gratuito era insuficiente “para integrar e reter estratos da população negra nas escolas”, daí a necessidade de uma ação especial do Estado, conferindo os meios de permanência nas instituições educacionais através de aumento de vagas e bolsas destinadas aos afrodescendentes “enquanto durar sua escolarização”. Florestan clamava por uma sociedade multirracial e era severo na intenção de punição do preconceito, do estigma e da discriminação, propondo a inscrição no código penal como crimes inafiançáveis.

Segundo o deputado constituinte, as políticas afirmativas deveriam ser estimuladas, por exemplo, por meio da exaltação de figuras públicas de grande importância para a cultura e a história do país, colocando ao lado dos heróis brancos, personalidades negras, como Zumbi, Machado de Assis e Cruz e Souza. Os livros escolares deveriam apresentar em seus conteúdos expressões que mitigassem o preconceito e auxiliassem na afirmação social, política, cultural e econômica dos negros. Não obstante o esforço do Estado em reconhecer a importância central dos afrodescendentes na construção da nação e da sociedade brasileiras, seria também imprescindível que os poderes públicos promovessem ações de estímulo à integração equitativa dos afrodescendentes por meio de políticas compensatórias, que não seriam fruto de exclusivismos, ao contrário, reforçariam a perspectiva democrática, primando pelo estímulo à diminuição das desigualdades através de garantias especiais àqueles que historicamente foram subalternizados e alijados de direitos. Ao defender políticas de equidade, o deputado afirmava que estas não seriam expressão de um “protecionismo especioso”, que não conduziria à autonomia cidadã, mas à dependência do Estado. Tratava-se de executar ações de correção de injustiças sociais, envolvendo uma equalização em relação aos brancos, “uma espécie de suplementação da condição humana e da posição social” (Fernandes 2013: 236). Neste sentido, o Estado teria uma função primordial de reconhecimento das desigualdades, de forma a promover a “liberdade, a equidade e a fraternidade”. Era necessário, segundo o artigo 4º da Emenda proposta, proteger as famílias negras e seus membros:

da privação econômica, do desemprego, da pobreza, do alcoolismo, do crime, da mendicância e dos efeitos desintegradores determinados pelo racismo. Serão feitos esforços especiais para sanar esses problemas e dilemas sociais através de instituições dotadas de recursos humanos e meios financeiros que sanem tais entraves à humanização da pessoa (Fernandes 2013: 234).

Florestan Fernandes foi um socialista democrático, defendia que a revolução seria construída dia a dia, pela ação libertadora dos trabalhadores e explorados. Acreditava na importância de uma revolução dentro da ordem. Esta, entretanto, não abarcaria uma necessária transformação de fundo, que deveria ocorrer contra a ordem estabelecida, partida dos afrodescendentes contra o preconceito e a discriminação racial, mas ainda nos marcos da democracia. O deputado e intelectual não dissociava, como a maioria dos comunistas, socialismo de democracia. Não haveria socialismo sem democracia e a democracia sem o socialismo seria incompleta. Florestan dizia que a democracia:

só será uma realidade quando houver, de fato, igualdade racial no Brasil e o negro não sofrer nenhuma espécie de discriminação, de preconceito, de estigmatização e segregação, seja em termos de classe, seja em termos de raça. Por isso, a luta de classes, para o negro, deve caminhar juntamente com a luta racial propriamente dita. [...] A revolução dentro da ordem é insuficiente para eliminar as iniquidades, educacionais, culturais, políticas, etc., que afetam os estratos negros e mestiços da população. Mesmo quando o negro não sabe o que é socialismo, a luta por sua liberdade e igualdade, possui uma significação socialista (Fernandes 1987: 71).

A história de vida de Florestan se distinguiu absolutamente das de Bonifácio e Nabuco. Os dois últimos eram filhos de famílias aristocráticas, com formação educacional sólida, realizada nos melhores centros do país e do exterior. Por mais liberais que fossem, não deixaram de olhar a política e a sociedade a partir de um referencial hierárquico. No caso de Florestan, há uma inversão de papeis. Filho de lavadeira e mãe solteira, abandonou os estudos ainda muito cedo para se dedicar ao trabalho. Só veio a integrar os quadros universitários tardiamente, após a conclusão de seus estudos secundários em um curso supletivo. As interpretações de Florestan Fernandes, ao contrário das de Bonifácio e Nabuco, partem da visão dos “de baixo”, dos “subalternizados”. De baixo, por meio de seu monumental esforço e competência, Florestan Fernandes ascendeu socialmente, tornou-se o mais importante sociólogo do país e, em função de sua luta pela redemocratização, passou a assumir mais ativamente sua militância política. Embora, comumente, se destaque as diferenças significativas das posições assumidas por Florestan em sua vida acadêmica e após entrar na carreira política, é perceptível a persistente preocupação com a cidadania para os afrodescendentes em sua ação parlamentar, o que pode ser entendido como o exercício de uma *práxis* transformadora, envolvendo pensamento e ação, conectando suas posições acadêmicas à perspectiva político-parlamentar. Conhecedor do modelo de integração subalternizada, pois vinha de baixo, dos cortiços da cidade de São Paulo, Florestan destacava que a luta por democracia envolvia a busca por uma integração social com equidade.

Representantes ilustres de um pensamento político e parlamentar radical, José Bonifácio, Joaquim Nabuco e Florestan Fernandes lutaram pela inversão dos padrões hierárquicos de desenvolvimento social, cultural, político e econômico de forma a permitir uma igualdade não apenas formal, mas substantiva, que promovesse a equidade e os princípios mínimos de garantia de meios à expressão da cidadania de todos, brancos, negros e mulatos.

Desde o início do século XIX, Bonifácio, Nabuco e Florestan defenderam, enquanto intelectuais e parlamentares, políticas inclusivas e incentivos à promoção da autonomia dos cidadãos. Propuseram políticas afirmativas e compensatórias das desigualdades presentes na ordem senhorial, que teriam se perpetuado na transição para a ordem social-competitiva. Dentre este conjunto de políticas, apresentam-se dois elementos como pressupostos fundamentais à equidade: a garantia de educação pública e gratuita e de acesso à terra, sem o que não seria possível preparar os afrodescendentes para que pudessem ocupar posições equânimes que permitissem a concorrência livre no mercado de trabalho, na política e na sociedade, abrindo caminho para a conquista de *status* e poder por parte daqueles que sempre foram espoliados e submetidos à violência, à degradação econômica, social, moral e política.

Como se procurou demonstrar, as propostas em favor de políticas afirmativas e compensatórias antes que *ideias fora do lugar*<sup>14</sup> partem de argumentos nativos, inscritos na tradição intelectual e política brasileira e fundados em observações empíricas em um quadro intelectual relativamente autônomo. As teses em favor dessas políticas refletiram as particularidades e demandas sociais inscritas na história, na sociedade e na cultura brasileiras.

As políticas afirmativas são, há quase dois séculos, reivindicadas por nossos líderes intelectuais e políticos, por alguns dos nossos *founding fathers*. A superação das iniquidades exigiria, entretanto, um acerto de contas com um passado senhorial persistente. Neste sentido, o atual debate sobre o tema recoloca a importância das políticas afirmativas e das ações inclusivas como forma de estímulo à equidade, à isonomia e à justiça social. Seguindo Florestan Fernandes, a perspectiva democrática exige ações que rompam com “um passado que encurrala o presente”.

14 A expressão *ideias fora do lugar* ganhou notoriedade especialmente após a publicação, por Roberto Shwarz, de um artigo em 1973, mais tarde publicado no livro “Ao vencedor as batatas”. O artigo gerou polêmica e tornou-se um clássico sobre o pensamento brasileiro, recorrentemente revisitado por autores deste campo de pesquisa como, entre muitos outros, Maria Sylvia de Carvalho Franco, Alfredo Bosi e Antonio Candido, e mais recentemente, José Murilo de Carvalho, Lília Schwarcz, André Botelho, Bernardo Ricupero e Elías Palti. As questões suscitadas pelo texto de Schwarz se inserem em um longo debate acerca da autenticidade do pensamento brasileiro. Longevo, este debate se inicia principalmente com as reflexões de Silvio Romero sobre a autenticidade da literatura brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, Angela Maria. *Joaquim Nabuco*. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.
- ANDRADA E SILVA, José Bonifácio. Representação à Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil sobre a escravatura. In: J. Caldeira (Org.). *José Bonifácio de Andrada e Silva*. São Paulo: Ed. 34: 9-40, 2002.
- BASTOS, Élide Rugai. *Gilberto Freyre e o pensamento hispânico: entre Dom Quixote e Alonso El Bueno*. Bauru: Edusc, 2003.
- BETHELL, Leslie & CARVALHO, José Murilo de. Joaquim Nabuco e os abolicionistas britânicos: correspondência (1880-1895). São Paulo: *Revista Estudos Avançados*, 2009, v. 65, n. 23: 207-229.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Hucitec, 2007.
- CALDEIRA, Jorge. Introdução. In: Caldeira, J. (Org.). *José Bonifácio de Andrada e Silva*. São Paulo: 34: 9-40, 2002.
- CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II*. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.
- COSTA, Hipólito José da. *Hipólito José da Costa*. São Paulo: 34, 2001.
- FERNANDES, Florestan. Proposta de Emenda Constitucional: Dos Negros. São Paulo, *Revista Perseu*, 2013, ano 7, n. 9: 234-236.
- \_\_\_\_\_. O negro e a democracia. *Raça & Classe*, 1987, v. 1, n. 1: 69-71.
- \_\_\_\_\_. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Global, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Brancos e Negros em São Paulo*. São Paulo: Global, 2008.
- \_\_\_\_\_. Proposta de Emenda Constitucional: dos Negros. *Revista Perseu*, 2013, ano 7, n. 9: 234-236.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens Livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Kairós, 1983.
- FALAS DO TRONO. São Paulo: Melhoramentos, 1977.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio A. Democracia Racial: o ideal, o pacto e o mito. São Paulo. *Novos Estudos*, 2001, v. XX, n. 61: 147-162.
- \_\_\_\_\_. *Racismo e antiracismo no Brasil*. São Paulo: 34, 2009.
- MAIO, Marcos Schor. *A história do Projeto UNESCO: estudos raciais e Ciências Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Tese. (Doutorado em Ciência Política), IUPERJ, Universidade Cândido Mendes, 346 fls., 1997.
- NABUCO, Joaquim. *Minha Formação*. Rio de Janeiro/São Paulo/Porto Alegre: W. M. Jackson INC, 1948.
- \_\_\_\_\_. *O Abolicionismo*. São Paulo: Nova Fronteira/Publifolha, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Campanha Abolicionista no Recife*. Brasília: Senado Federal, 2005a.
- \_\_\_\_\_. *Joaquim Nabuco: diários*. Rio de Janeiro: Bem-te-vi/Massangana, 2005b. (v. 1-2).

- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *O encontro de Joaquim Nabuco com a política: as desventuras do liberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.
- \_\_\_\_\_. Joaquim Nabuco na era dos impérios: 1870-1910. Recife. *Revista Ciência & Trópico*, 2007, v. 31, n. 2: 35-52.
- NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem. *Revista Tempo Social*, 2006, v. 19, n.1: 287-308.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de desenvolvimento humano: racismo, pobreza e violência – BRASIL*. São Paulo/Brasília: Organização das Nações Unidas, 2005.
- VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Itatiaia, 1987.
- WERNECK VIANNA, Luis. O pensar e o agir. São Paulo. *Revista Lua Nova*, 2001, v. 62, n. 54: 35-42.



# A PAST THAT TRAPS THE PRESENT: CITIZENSHIP, EQUALITY AND AFFIRMATIVE POLICIES IN BRAZILIAN THOUGHT

## ABSTRACT

The aim of this article is to review the parliamentary debates since the first Constituent Assembly of 1823, seeking to highlight the emergence of a Brazilian lineage of social and political thought marked by the advocacy of racial equity policies, referenced in the study of the *práxis* of Jose Bonifácio, Joaquim Nabuco and Florestan Fernandes. Both the thought and the action of these intellectuals and parliamentarians are anchored in the defense of affirmative and compensatory policies that could promote a substantive social justice and presuppose the recognition of inequality as a principle to promote equity and active citizenship. This debate returned to the contemporary political agenda in the 1990's, recovering arguments mobilized by these celebrated thinkers of Brazil from the first moments of nation and state-building, establishing a dialogue between the past, the present and the future of social issue in the country.

## KEYWORDS

Brazilian thought, affirmative action, José Bonifácio, Joaquim Nabuco Florestan Fernandes.

## SUBMETIDO EM

julho de 2012

## APROVADO EM

maio de 2013

## SOBRE O AUTOR

### JOSÉ HENRIQUE ARTIGAS DE GODOY

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Contato: [jhartigasgodoy@gmail.com](mailto:jhartigasgodoy@gmail.com).

# PÓS-PENTECOSTALISMO NO BRASIL - UMA LEITURA CONCEITUAL

DANIEL ROCHA  
MAURO PASSOS

## RESUMO

Este artigo analisa as transformações ocorridas no pentecostalismo brasileiro nos últimos anos: transformações relativas às suas convicções teológicas e às relações estabelecidas entre as igrejas pentecostais e as conjunturas sociopolíticas nas quais estão inseridas. Inicialmente, traça-se um breve panorama histórico sobre o surgimento e consolidação do pentecostalismo brasileiro e suas principais crenças, enfatizando-se sua perspectiva escatológica. Em seguida, analisa-se o trabalho do historiador Paulo Siepierski sobre as transformações do pentecostalismo brasileiro e seu conceito de pós-pentecostalismo. Partindo-se das reflexões de Siepierski, busca-se fazer uma leitura das novas características do pentecostalismo brasileiro e de suas concepções escatológicas. Por fim, são feitas algumas observações sobre a atual configuração do pentecostalismo e propõe-se uma releitura do conceito de pós-pentecostalismo.

## PALAVRAS-CHAVE

Pentecostalismo, escatologia, campo religioso brasileiro.

Sempre que um povo é apartado da ação e da realização, sempre que esses laços naturais com o mundo comum são rompidos ou não existem por um motivo ou outro, ele tende a voltar-se para dentro de si mesmo, na sua elementaridade nua e natural e a alegar divindade e uma missão de redimir a Terra (Hannah Arendt).

O que define o pentecostalismo no Brasil? A história do pentecostalismo lança importantes indagações sobre sua dinâmica na sociedade brasileira. O crescimento desse segmento religioso teve um salto significativo de 1980 a 2000. Uma aproximação maior com este movimento nos leva a defrontar com sua complexidade, pois o trânsito religioso marca sua característica errante. Ainda há alguma relação entre o pentecostalismo e o protestantismo histórico? Seria o modelo denominado neopentecostal da Igreja Universal do Reino de Deus o futuro de todas as igrejas chamadas evangélicas? Em meio a tantas denominações, divisões e classificações de igrejas há ainda algum vínculo entre os “evangélicos”? Baseando-se nessas perguntas, entre outras, o presente artigo busca analisar a atual configuração do pentecostalismo brasileiro tanto em suas ênfases teológicas quanto em sua interação com a sociedade na qual está inserido.

Na década de 1910, quando ancorou em terras brasileiras, e por boa parte do período subsequente, o pentecostalismo apresentou certa uniformidade doutrinária, mesmo com uma acentuada expansão geográfica. Passadas tantas décadas e, particularmente, a partir de 1970, esse quadro começou a se alterar e, na década de 1980 já se tornava ponto pacífico entre os analistas da religiosidade brasileira a presença de outro pentecostalismo<sup>1</sup>. Isso foi fruto de mudanças internas nas igrejas pentecostais até então existentes e do surgimento de novas igrejas com características desse “outro pentecostalismo”, que tinha como sua principal representante a Igreja Universal do Reino de Deus. Além disso, “vários setores do pentecostalismo clássico começaram a experimentar mutações em seu conteúdo doutrinário” (Siepierski 2004: 71). A exposição na mídia e as diversas polêmicas protagonizadas pela Igreja Universal parecem ter servido de mola propulsora para que os estudiosos do fenômeno religioso se mobilizassem no sentido de tentar explicar e categorizar tal fenômeno. Fortaleceu-se entre os pesquisadores a sensação de que não existiam mais apenas os protestantes históricos e os pentecostais: “o resultado é um verdadeiro debate a respeito não só de como caracterizar o protestantismo dos pentecostais,

<sup>1</sup> É bom considerar que a partir de 1950 ocorre um crescimento das igrejas pentecostais no interior das igrejas protestantes tradicionais, com os migrantes nordestinos que iam para a cidade de São Paulo. Não havia um comprometimento com essas igrejas, embora apresentasse traços da herança cristã, oriundos do pentecostalismo clássico.

mas também de como apreender suas distinções internas” (Giumbelli 2001: 90).<sup>2</sup>

Com o objetivo de contribuir para tal debate, este artigo busca, inicialmente, traçar um breve histórico do surgimento do pentecostalismo nos Estados Unidos e de sua implantação no Brasil. Serão analisados os contextos sociopolítico e teológico no qual o pentecostalismo surgiu e se desenvolveu ao longo do século XX. Enfatizar-se-á as relações entre fundamentalismo e pentecostalismo e, também, a concepção escatológica pré-milenarista<sup>3</sup> dos pentecostais, considerada, por alguns, como uma das responsáveis pela apatia política e separação do “mundo” que caracterizaram o pentecostalismo até meados da década de 1980. Na sequência, analisar-se-á o trabalho de Paulo Siepierski sobre as transformações do pentecostalismo brasileiro e sobre o seu conceito de pós-pentecostalismo. Além disso, será ressaltada a importância da questão escatológica no estudo das mutações do pentecostalismo brasileiro. Partindo-se das discussões levantadas por Siepierski, discutir-se-ão as transformações ocorridas no pentecostalismo brasileiro nos últimos anos e o impacto de tais transformações em suas crenças escatológicas. Por fim, concluir-se-á propondo uma possibilidade da releitura do conceito de pós-pentecostalismo que leve em conta suas características atuais.

## O PENTECOSTALISMO DE OUTRORA... - RAÍZES E HERANÇA

O *locus* de florescimento do moderno pentecostalismo são os Estados Unidos da segunda metade do século XIX. Seu contexto de surgimento é de grandes transformações, entre as quais: o advento dos grandes centros urbanos; o grande fluxo de imigrantes que buscavam oportunidades no novo mundo, trazendo com eles a experiência da diversidade cultural, ideológica e religiosa; as esperanças e conflitos do pós-Guerra de Secessão; e o grande desenvolvimento científico, agora experimentado no dia a dia das grandes cidades, no processo produtivo, nos novos “confortos” da vida urbana e, inclusive, na busca racional da origem do ser humano - através das teorias darwinistas. Viviam-se, especialmente nas grandes cidades capitalistas, uma nova experiência de tempo, o tempo da modernidade analisada por Baudelaire, marcada pela experiência da efemeridade e da transitoriedade. Para se compreender o pentecostalismo que chegou ao Brasil, Leonildo Silveira Campos avalia “que uma visão do contexto social, cultural e econômico dos eventos ocorridos no campo religioso norte-americano, no final do século XIX e início do

2 Sobre as diferentes formas de classificação e sua evolução dentro da literatura sobre o campo religioso protestante brasileiro, cf.

3 Os conceitos pré-milenarismo e pós-milenarismo serão utilizados várias vezes no decorrer deste artigo. De maneira resumida pode-se afirmar que: “Pré-milenarismo é a fé de que o reino milenar seria um período no futuro posterior à segunda vinda de Cristo, a sua vinda em glória. Pós-milenarismo é a fé de que o reino milenar seria um período da história anterior ao retorno de Cristo.” (Moltmann 2003: 165). Além destes existe também uma tendência a-milenarista, que seria uma rejeição da ideia de um milênio.

século XX, nos ajuda na descrição e compreensão das formas assumidas pelo pentecostalismo em suas origens e expansão” (Campos 2005: 104). É difícil entender as transformações da mentalidade pentecostal brasileira ao longo do século passado sem levar em conta as mutações ocorridas no campo religioso e político dos Estados Unidos.

O final do século XIX presenciou um arrefecimento das expectativas sobre as esperanças intra-históricas do protestantismo norte-americano e sobre o sonho de nação almejada pelos Pais Peregrinos, alicerçada sobre os fundamentos das verdades bíblicas e que tinha uma mensagem e um modelo de sociedade para semear pelo mundo. Em meados do século XIX a visão pós-milenarista ainda mostrava sua força e “a ideologia do protestantismo liberal confundia-se com a cultura: a expansão do Reino era o destino manifesto da nação norte-americana” (Mendonça e Velasques Filho 2002: 137). Porém, já da metade para o final do século XIX, o otimismo esfriou e “a guerra civil (1861-1865), o problema da escravidão e do racismo e outras questões sociais perturbadoras proporcionaram o florescimento de teologias escapistas” (Oro 1996: 68). A religiosidade secularizada e confiante do protestantismo dito liberal e pós-milenarista começa a perder espaço para movimentos que buscavam um “reavivamento” espiritual e uma religiosidade mais espiritualizada e individualista.<sup>4</sup> O otimismo em relação ao sonho do reino milenar no Novo Mundo começava a ruir.

É neste contexto que surgem o pentecostalismo e o fundamentalismo religioso. O fundamentalismo e suas posteriores implicações na sociedade e na política marcaram profundamente a religiosidade protestante e pentecostal no século XX. No final do século XIX, o mundo ocidental via a religião sendo “colocada de lado” e confinada num papel meramente espiritual. Os princípios científicos e a racionalidade passaram a ser os legitimadores de toda ação humana. Porém, muitos religiosos não aceitaram passivamente esse papel secundário ao qual a religião teria sido relegada. O conservadorismo protestante norte-americano radicalizou suas posturas dando origem, no final do século XIX, ao fundamentalismo.

A justificativa inicial de seu surgimento foi uma suposta necessidade de reação da ortodoxia cristã contra as contestações que certas doutrinas bíblicas começaram a sofrer a partir da utilização de um método histórico-crítico de interpretação do texto sagrado. Na esteira das novas formas de leitura do texto sagrado, ganha força, a partir do século XIX, o liberalismo teológico que, rejeitando o literalismo e dialogando com as novas teorias das ciências naturais, abandona uma visão mitológica e dogmática do cristianismo e passa a buscar nos valores cristãos o que pode ser relevante para a humanidade, pois

4 Entre estes movimentos, destacavam-se aqueles influenciados pelo pietismo “que surgiu no século XVII e explodiu no século XIX. Ele acentuou e acelerou a individualização e a interiorização da vida religiosa, desenvolvendo novas formas de piedade pessoal e de vida em sociedade. Além disso, provocou mudanças na teologia e na igreja.” (DREHER 2006, p. 10). Uma abordagem mais completa sobre o pietismo e sua influência na religiosidade protestante ocidental foi feita por Antônio Gouvêa de Mendonça (1984: 67-71).

entendia que “para o homem de nosso tempo, a concepção mitológica do mundo, as representações da escatologia, do redentor e da redenção, estão já superadas e carecem de valor” (Bultmann 2005: 15).

O fundamentalismo inicial estruturou seus princípios como uma pretensa “defesa dos valores fundamentais do cristianismo”. Tinha uma concepção da Bíblia como única fonte de acesso a Deus. A luta pela reafirmação da infalibilidade do livro sagrado e o retorno aos pilares da *nation under God*, concebida pelos Pais Peregrinos, levaram teólogos conservadores, apoiados financeiramente por empresários que compartilhavam de seus ideais, a publicarem “uma série de doze volumes denominada ‘Os Fundamentais: um testemunho para a verdade’ de autores diversos” (Oro 2009: 60), onde vários pontos das verdades bíblicas colocados em cheque pela modernidade teológica e científica eram defendidos e reafirmados<sup>5</sup>. “*Fundamentals* eram os conteúdos de fé, verdades absolutas e intocáveis, que deveriam ficar imunes à ciência e à relativização por meio do método histórico” (Dreher 2006: 83).

O liberalismo teológico não era o único inimigo do fundamentalismo e a teologia não era o seu único campo de batalha:

Se os desvios, contra os quais reagem os fundamentalistas, não se restringem ao campo religioso, mas pervagam as práticas sociais em geral, também a atuação fundamentalistas se estende para outras realidades sociais, tornando-se “um sistema ideológico singular” (Oro 1996: 75).

“O Fundamentalismo enredou-se em seu negativismo absoluto das realizações da Modernidade e, com isso, não foi capaz de produzir uma visão de mundo afirmativa e, muito menos, de articular suas crenças basilares com as principais questões postas pela cultura em geral”, segundo Dias (2009: 21-22). Crendo ser os detentores de uma verdade absoluta e imutável, os fundamentalistas acabam por forçar a criação de dicotomias e a eleição de inimigos (Estado secularizado, ciência moderna, liberalismo teológico, etc.) numa batalha entre “o bem e o mal”. O sectarismo fundamentalista vê o espaço público como uma ameaça à segurança trazida pela imutável verdade bíblica. Sua “decepção” com o rumo que o mundo e a igreja estavam tomando também se refletiu em suas concepções escatológicas. O pós-milenarismo começou a ceder espaço para uma perspectiva apocalíptica e pré-milenarista. Contra o milenarismo secularizado da modernidade protestava um fundamentalismo apocalíptico (Moltmann 2003: 207).

As conjunturas que propiciaram o surgimento do fundamentalismo eram as

5 Segundo Dias (2009: 23) poderiam ser citadas como as cinco proposições “inegociáveis” do fundamentalismo clássico: “a) a inerrância absoluta do texto sagrado; b) a reafirmação da divindade de Cristo; c) a proclamação do nascimento virginal de Jesus; d) a pregação da morte e ressurreição de Cristo como garantia da redenção universal; e) a proclamação da ressurreição da carne e a certeza da segunda vinda de Cristo”.

mesmas que propiciaram a formação do pentecostalismo contemporâneo. Alguns autores advogam que as relações entre tais movimentos são muito mais estreitas do que parecem:

O fundamentalismo e o pentecostalismo são movimentos contemporâneos e simultâneos. Ambos nasceram na passagem do século XIX para o século XX, nos Estados Unidos da América. A partir daí cresceram, foram disseminados pelo mundo, consolidaram-se e continuam a se alimentar reciprocamente (Baptista 2002: 12).

O pentecostalismo, surgido na virada do século XIX para o XX nos Estados Unidos, foi logo transplantado para o Brasil e não deixou para trás elementos culturais e práticas ligadas ao seu contexto original. Embora não se possa dizer que seu papel na difusão do *american way of life* tenha sido tão importante quanto dos missionários protestantes clássicos, a influência do discurso religioso norte-americano estava presente no início do pentecostalismo brasileiro e o vem influenciando no decorrer de sua história.

De maneira breve, Reily assim definiu os primeiros passos do pentecostalismo nos Estados Unidos<sup>6</sup> até o momento da vinda dos missionários pentecostais para o Brasil:

O movimento pentecostal surgiu no movimento de “santidade”, que por sua vez deve muito ao conceito wesleyano de perfeição cristã como uma segunda obra da graça, distinta da justificação. A sementeira específica provavelmente foi a Escola Bíblica de Topeka, Kansas, nos Estados Unidos. Nessa escola, Charles Pahram defendia a idéia de que o falar em línguas era um dos sinais que acompanhavam o Batismo do Espírito Santo. Um discípulo de Parham, o pregador negro W. J. Seymour, foi convidado para pregar na Igreja de tipo *holiness* da evangelista negra Nelly Terry, em Los Angeles, Califórnia. Pregando sobre At 2.4, Seymour declarou que Deus tem uma terceira bênção, além da santificação, a saber, o Batismo do Espírito Santo, acompanhado do falar em línguas. Nelly Terry, escandalizada, expulsou-o da sua Igreja! Seymour, porém, promoveu reuniões em outras partes da cidade e no dia 6 de abril de 1906 em uma reunião de oração à rua Azuza, n.º 312, um menino de oito anos falou em línguas, seguido de outras pessoas. Foi o início formal do movimento pentecostal. W. H. Durham, pastor de uma Igreja Batista de Chicago, foi um dos que falaram em línguas nas reuniões de Seymour. [...] Daniel Berg foi membro da Igreja de Durham, em Chicago, e de lá saiu como missionário para o Brasil (Reily 2003: 364-365).

A religiosidade que propiciaria o surgimento do pentecostalismo nos Estados Unidos vinha sendo gestada já fazia algum tempo. Pode-se dizer que havia um “crescente de pentecostalização de igrejas protestantes norte-americanas” (Campos 2005: 106).

<sup>6</sup> Sobre maiores detalhes a respeito do surgimento do pentecostalismo nos Estados Unidos, recomenda-se a leitura de Leonildo Silveira.

Tal caminho parece ter origem no movimento metodista britânico de John Wesley que, em oposição à “frieza” e racionalismo das igrejas estabelecidas, buscava uma religiosidade que levasse o homem a um contato direto com Deus, numa experiência de conversão. Wesley reabriu o caminho para uma religiosidade que primava pela subjetividade do crente. “O ‘sentimento interior’ [...] constituía para ele a mais convincente das provas. Para ele próprio a experiência de fé era uma ‘vivência que aquece o coração’ e que pode ter data e hora, e não apenas o assentimento a uma reta doutrina” (Moltmann 1998: 161) que seria válida para todos os tempo e lugares. Além disso, a pregação de Wesley chamava o crente à santidade e à disciplina na vida diária. Sua mensagem foi de grande importância no período da industrialização inglesa e seu metodismo foi abraçado por grande parte do proletariado industrial que ia para as cidades em busca de trabalho. A moralidade metodista exerceu enorme influência na vida e prática pentecostais.

Concorda-se, portanto, com Campos (2005: 106): “Esses movimentos de busca de santidade e batismo com o Espírito Santo apontam muito mais para a continuidade do que para as rupturas desse nascente pentecostalismo em relação ao protestantismo avivalista e puritano que o gerou”. O pentecostalismo se destacou também pela boa aceitação de sua mensagem entre os “pobres imigrantes, negros e latinos nos EUA” (Campos 2007).<sup>7</sup>

O pentecostalismo nasceu em um contexto semelhante ao do fundamentalismo protestante, como foi afirmado, e ambos, inicialmente, conseguiram conquistar a muitos: “o primeiro atrai pelo aspecto ‘irracional’ da mística religiosa. O outro, pela sua capacidade de oferecer certezas” (Campos 2005: 106-107). É importante que não se confunda um movimento com o outro, todavia o fundamentalismo foi marcante para as crenças pentecostais, pois “o movimento pentecostal não tinha um corpo de doutrinas próprio, além da afirmação do batismo com o Espírito Santo, associado com o dom de línguas. Esse vazio de doutrina os pentecostais procuraram preenchê-lo adotando o conjunto de dogmas fundamentalistas” (Baptista 2002: 26). É importante ressaltar que, excetuando-se a sua ênfase no batismo no Espírito Santo e a contemporaneidade dos dons espirituais, a confissão teológica pentecostal é estritamente fundamentalista desde sua origem. “Em algumas denominações, particularmente das igrejas de santidade e dos nascentes movimentos pentecostais, sua tradição pietista e evangélica foi como que moldada novamente pela influência fundamentalista” (Bonino 2003: 40). Os pontos fundamentais e inegociáveis da fé cristã para os fundamentalistas também o são para os pentecostais. Também na escatologia os pentecostais abraçaram a perspectiva pré-milenarista do fim próximo, mas associavam as manifestações do Espírito Santo em seu meio como um sinal de que

7 Segundo Dias (2010: 139): “É entre essa população em permanente aflição, desgarrada de seus valores mais caros que a mensagem Pentecostal vai deitar raízes oferecendo toda sorte de lenitivos para o sofrimento e estruturas de sentido para os desorientados mas sem atentar, no entanto, para as causas reais que produzem continuamente o mal estar social que caracteriza a sociedade como um todo”.



o tempo final se aproximava:

Os primeiros pentecostais desenvolveram uma interpretação própria da escatologia dispensacionalista pré-milenarista, argumentando que o movimento pentecostal, com a manifestação do dom de línguas, era a “última chuva” de derramamento do Espírito. A chuva anterior foi o derramamento do Espírito no dia de Pentecostes (Althouse 2003, tradução nossa).<sup>8</sup>

Na inserção missionária protestante no Brasil, tanto o pós- quanto o pré-milenarismo estavam presentes. A corrente representada pelos colégios protestantes, que pretendiam transplantar a cultura anglo-saxã juntamente com o evangelho, mostrava certa tendência pós-milenarista. “A outra corrente, a do desencanto humano, ou do cansaço teológico, cria no Reino um evento sobrenatural e pós-histórico, e sua realização se daria pela melhoria da sociedade após a conversão do maior número possível de indivíduos à fé cristã” (Mendonça Velasques Filho 2002: 137). Como o pentecostalismo não possuía um “viés educacional” de atuação, acabou se limitando ao pré-milenarismo. Tal perspectiva seria reforçada pela crença de que o “derramamento” dos dons do Espírito Santo, como a glossolalia, seria sinal do fim dos tempos.

Não se deterá mais sobre detalhes da história dos primórdios do pentecostalismo no Brasil. O trabalho de Freston<sup>9</sup> já avançou bem neste sentido. Cabe destacar, baseando-se em Mariano (2005), que tanto a Assembleia de Deus quanto a outra igreja pioneira no pentecostalismo brasileiro, a Congregação Cristã do Brasil, em seu início, caracterizavam-se por sua composição majoritária de pessoas pobres e de baixa escolaridade, pela ênfase na glossolalia, pela expectativa do retorno iminente de Cristo, pelo anticatolicismo e por um comportamento sectário e politicamente apático.

## O PENTECOSTALISMO NAS DOBRAS DO TEMPO – PRÉ-MILENARISMO, SEPARAÇÃO DO MUNDO E APATIA SOCIOPOLÍTICA

Se, num primeiro momento, as expectativas pré-milenaristas remontam ao cristianismo primitivo, onde alguns dos primeiros cristãos criam no retorno iminente de Cristo para livrar-lhes das perseguições tanto de romanos quanto de judeus, pode-se dizer que a feição contemporânea dessa tendência escatológica foi moldada pelo fundamentalismo

8 Early Pentecostals developed their own brand of premillennial dispensational eschatology, arguing that the Pentecostal movement, with its manifestation of tongues, was the ‘latter rain’ outpouring of the Spirit. The ‘former rain’ was the outpouring of the Spirit on the day of Pentecost.

9 Uma história pormenorizada das principais denominações pentecostais brasileiras pode ser encontrada em Paul 1994b.

religioso protestante, pelo dispensacionalismo,<sup>10</sup> difundido através da Bíblia de Scofield, e pelos desenvolvimentos de tais pensamentos nos Estados Unidos ao longo do século XX. Já no “protopentecostalismo” dos pequenos grupos de *holiness* havia “uma expectativa, atizada pela virada do século, de que o iminente fim do mundo fosse precedido por um grande avivamento marcado pelo fenômeno da glossolalia da Igreja primitiva” (Freston 1994b: 74). É consenso entre os pesquisadores do pentecostalismo que o viés escatológico é essencial para se compreender o pentecostalismo inicial: “A nova visitação do Espírito Santo representava a consumação dessa era” (Siepierski 2004: 73). Este “adventismo” que caracterizou o pentecostalismo inicial, inclusive, era um empecilho para a estruturação e institucionalização de igrejas. Como dito anteriormente, a manifestação dos dons do Espírito Santo, em especial a glossolalia, era um sinal da iminência do fim.

O aspecto libertador no pentecostalismo inicial é um caráter identificado por Althouse. A mensagem profética de Seymour falava de um mundo onde os preconceitos raciais, sociais e de gênero cessariam através da união em torno do batismo no Espírito Santo. Nesta perspectiva, a mensagem do final dos tempos transparecia uma perspectiva de esperança e não de uma catástrofe final e iminente. Todavia, este tipo de pregação não teve vida longa no pentecostalismo norte-americano:

As implicações sociais da mensagem Pentecostal foram frustradas pela emergência do discurso fundamentalista e dispensacionalista. A influência do fundamentalismo deslocou o enfoque da liberdade do Espírito para a iluminação das Escrituras e para a piedade individual. A esperança escatológica do retorno iminente e glorioso de Jesus Cristo e a consumação de seu reino foi suplantada pelo medo e por uma retirada passiva do mundo, na expectativa de sua destruição. [...] As dimensões sociais da vinda do reino de Deus foram suprimidas (Althouse 2003: 193-194, tradução nossa)<sup>11</sup>.

As lideranças pentecostais passaram a abraçar uma escatologia fundamentalista que enfatizava as doutrinas dispensacionalistas, entre as quais o arrebatamento (*The*

10 Segundo os dispensacionalistas, “o plano salvífico de Deus pode ser reconhecido a partir das sete *dispensations* ou dos sete períodos atestados biblicamente, pois a Bíblia é o testemunho divino de uma história sucessiva da salvação. Consequentemente, a última revelação de Deus é a revelação do fim da história no Apocalipse de João. A Bíblia é essencialmente predição e a história universal essencialmente cumprimento dos prenúncios divinos” (Moltmann 2003: 177). As sete dispensações seriam: 1) Inocência (no Éden), 2) Consciência (entre a Queda e o Dilúvio), 3) Governo Humano (entre Noé e Babel), 4) Promessa (de Abraão ao Egito), 5) A Lei (de Moisés a João Batista), 6) Igreja ou Graça (de Cristo até o arrebatamento dos crentes) e 7) O Milênio.

11 The social implications of the Pentecostal message were frustrated by the emerging voice of the fundamentalist dispensationalism. The influence of fundamentalism shifted attention from the freedom of the Spirit to the illumination of Scripture and personal piety. The eschatological hope for the soon glorious return of Jesus Christ and his kingdom was supplanted by fear and passive withdrawal from the world in expectation of its destruction. [...] The social dimensions of the coming kingdom of God were curtailed.

*Rapture*) pré-tribulacional<sup>12</sup>, baseadas em leituras literais e descontextualizadas dos textos bíblicos. O antagonismo típico do fundamentalismo é adicionado ao pensamento escatológico, nutrindo a expectativa de uma disputa apocalíptica ente o bem e o mal.

A escatologia do pentecostalismo clássico brasileiro abraçou essas concepções relativas às “coisas do fim”. A afirmativa das crenças básicas da Assembleia de Deus é um exemplo marcante disso, quando afirma que “cremos na Segunda Vinda premilenial (sic) de Cristo, em duas fases distintas. Primeira - invisível ao mundo, para arrebatá-la sua Igreja fiel da terra, antes da Grande Tribulação; segunda - visível e corporal, com sua Igreja glorificada, para reinar sobre o mundo durante mil anos”.<sup>13</sup> Pode-se dizer que, não só os membros desta igreja e nem só os pentecostais, mas a esmagadora maioria dos evangélicos brasileiros subscreveria tal confissão de fé escatológica. Esta convicção, em tese, levaria a uma vida sectária e apática política e socialmente, pois o “Reino não é mudança dentro da sociedade. Para os pentecostais, existe dificuldade em conciliar Deus e a ação humana, na construção de uma nova sociedade” (Baptista 2002: 109).

Em suma, pode-se concluir, juntamente com Mendonça, que:

O pré-milenismo incorporou-se ao pensamento institucional protestante brasileiro. É possível aduzir, de passagem, que o movimento fundamentalista que começou a ser pregado no Brasil na década de 40 veio reforçar consideravelmente o pré-milenismo com sua enfática preocupação com o fim do mundo e a consequente relativização dos bens terrenos em virtude da iminência da segunda vinda de Cristo. A visão da história no sentido de sua aproximação cada vez maior de um fim apocalíptico, é feita a partir dos textos apocalípticos da Bíblia dispostos na ordem em que os eventos da história a eles devem corresponder. Isso é feito a partir de uma leitura literal dos textos, sendo rechaçada qualquer forma de relativização. Essa espécie de racionalização da Bíblia e da história, além de ser geralmente simpática ao protestantismo, fornece vigoroso apoio às crenças relativas à expectativa milenarista (Mendonça 1984: 250).

O pentecostalismo abraçou o pré-milenarismo, e os pesquisadores têm visto nele uma explicação para o comportamento apático, sectário e direcionado para fora da história que tem caracterizado o pentecostalismo brasileiro. A luta justificável seria aquela por conquista de almas para Jesus numa batalha contra as tentações do mundo e as forças espirituais satânicas. As armas para tal batalha seriam as espirituais, especialmente orações e exorcismos, e a prática de uma vida reta, livre de vícios e de relacionamentos mais profundos com o “mundo”.

12 No arrebatamento, os crentes seriam assuntos aos céus antes do período da Grande Tribulação e do governo do Anticristo.

13 Convenção Geral das Assembleias de Deus do Brasil (CGADB). Disponível em: <[http://cgadb.org.br/home/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=4&id=24&Itemid=34](http://cgadb.org.br/home/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=4&id=24&Itemid=34)>. Acesso em: 15 ago. 2009.

Os problemas sociais e políticos seriam reflexos desta luta, pois aqueles em posição de poder no Brasil estavam do lado do “mal”, do lado do catolicismo, da cultura brasileira, das hostes satânicas, da secularização, etc. Composta, majoritariamente, por pessoas de classe social e nível de instrução baixos, alijados do poder temporal e minoritários na composição da sociedade brasileira, a crença pré-milenarista e “apocalipsista” adequava-se às conjunturas do pentecostalismo brasileiro nascente. Segundo Peixoto (2008: 41), “os pentecostais assumiram uma forma de ser isolacionista, retirada do mundo e de suas preocupações políticas, não formulando um modelo de sociedade que se devesse almejar. Seu projeto poderia ser denominado de a-histórico”, pois as questões de cunho sócio-político não faziam parte de sua agenda de prioridades.

Um trabalho que influenciou profundamente a percepção dos pesquisadores brasileiros sobre a relação do pentecostalismo com a sociedade na qual está inserido foi o do suíço Christian Lalive D`Epinay sobre o protestantismo chileno. Esse autor percebeu no pentecostalismo uma radicalização da separação entre a vida espiritual e o “mundo”. A fé, extremamente espiritualizada, assume contornos individualistas, voltada para a experiência pessoal de salvação e santificação, sendo o mundo e as estruturas sociais e políticas o lugar do pecado. Sua cosmovisão repousa “sobre a dicotomia do espiritual e do material, da Igreja e do mundo, do espírito e da carne. O Evangelho tem relação apenas com os dois primeiros destes termos e através deste filtro se faz a leitura da Bíblia” (D`Epinay 1970: 179).

A questão escatológica também foi salientada: o pentecostalismo era marcado por uma ansiedade pela volta de Cristo e pelo Reino dos Céus e concebia seu advento “como acontecimento transcendente e violento, ao qual o homem somente poderia associar-se por meio da oração” (D`Epinay 1970: 202). Sua sentença a respeito da relação entre escatologia, sociedade e política no pentecostalismo pré-milenarista é aquela que viria a ser adotada pelos pesquisadores brasileiros do fenômeno: o reino a ser implantado por Cristo “é radicalmente diferente e não poderia se inscrever no prolongamento de uma ação humana. Esta concepção escatológica significa (mais do que determina) a passividade sociopolítica do pentecostalismo” (D`Epinay 1970: 200).

A pesquisa de D`Epinay revelou um pentecostalismo extremamente sectário, espiritualizado, isolacionista e “apocalipsista”. “O pentecostalismo rechaça este mundo para gozar da contemplação do além. [...] O sindicato e o partido político são ‘lugares de perdição’ e o próprio trabalho, pelo perigo das ‘más companhias’, não escapa à suspeita” (D`Epinay 1970: 197). D`Epinay também relatou em sua pesquisa sobre o pentecostalismo chileno que os pentecostais manifestavam aversão à política. Ele constatou que sessenta e quatro por cento dos pentecostais responderam de forma negativa sobre se a Igreja deve se preocupar com os problemas políticos e sociais do país e se deve se pronunciar sobre eles. “Para a maioria deles, a política (tomada em sentido amplo que engloba também o econômico e o social) não tem nada a ver com o Evangelho” (D`Epinay 1970: 178).

Talvez um dos mais importantes intérpretes do protestantismo e do pentecostalismo brasileiros, o sociólogo Antonio Gouvêa Mendonça, também vinculou, em seus trabalhos, a perspectiva pré-milenarista à apatia sociopolítica do pentecostalismo brasileiro. Tanto os elementos pietistas quanto escatológicos do pentecostalismo fortaleceram sua postura de recusa das “coisas do mundo”: o pietismo, ao enfatizar a perspectiva espiritualizada da vivência religiosa, e o “apocalipsismo”, por apontar para uma salvação e um reino além da história, independente dos esforços humanos.

A escatologia pré-milenarista, conforme forjada no fundamentalismo norte-americano, transplantada para o Brasil não deixou espaços para “teorias que defendiam a ação direta dos indivíduos e da igreja na condução das coisas ‘deste mundo’, como as teorias imanentistas em geral [...] incorporadas nos conceitos de liberalismo ou modernismo foram rejeitadas e banidas como heréticas” (Mendonça 2004: 70-71). Em consonância com o protestantismo em voga no início do século XX, também o pentecostal considerava que seu reino “não era deste mundo”.

Paulo Siepierski, que é o autor que mais se aprofundou nesta relação entre concepções escatológicas e questões sociopolíticas no pentecostalismo brasileiro, também segue linha semelhante a Mendonça e D`Epinay:

As implicações da concepção pré-milenarista no comportamento pentecostal são demasiadamente conhecidas. Podemos lembrar o afastamento das questões sociais, o desprezo pelos prazeres mundanos, o cultivo da sobriedade e da temperança, entre outras. A expectativa do iminente retorno de Cristo [...] funcionava como instrumento regulador do comportamento, uma vez que quem fosse encontrado em pecado quando da vinda de Cristo não participaria em seu reino milenar (Siepierski 2004: 73).

Os textos de Siepierski também sentenciam o pré-milenarismo como culpado da apatia política e social do pentecostalismo, pois “os santos deveriam afastar-se do mundo, uma vez que este estava se corrompendo rapidamente e em sua corrupção final estaria o início do milênio” (Siepierski 2004: 80-81).

Os autores que pesquisaram as relações entre o pentecostalismo e a política também enxergam na questão escatológica o motivo pelo desinteresse e omissão sociopolítica dos pentecostais. A questão que é recorrentemente colocada é a de que se se espera o final iminente e as estruturas sociais, corrompidas pelo pecado, seriam irremediáveis e estariam condenadas de antemão pelo Juízo Eterno que em breve acontecerá, não haveria motivo para se engajar politicamente na busca de se construir uma sociedade mais justa e livre. Para Baptista (2009: 80), “essa concepção do fim da história explica por que o pentecostal não participa dos movimentos sociais e das ações políticas com o propósito de construir uma sociedade melhor. Eles não alimentam uma utopia humana. A visão pentecostal da história é orientada pelo catastrofismo”. O autor vai mais longe quando

afirma que “há uma tendência do pentecostal esperar (desejar) que a situação piore, rapidamente, para que Cristo volte logo”.

A leitura dos trabalhos realizados sobre o pentecostalismo brasileiro mostra que a maioria dos pesquisadores relaciona este segmento do campo religioso brasileiro a concepções escatológicas escapistas que o impeliria a uma falta de interesse e compromisso com vida social e com a participação política.

## “PÓS-PENTECOSTALISMO E POLÍTICA” QUINZE ANOS DEPOIS: AS MUTAÇÕES DO PENTECOSTALISMO BRASILEIRO A PARTIR DA ÓTICA DE PAULO SIEPIERSKI

Paulo Siepierski escreveu, em 1997, um artigo intitulado “Pós-pentecostalismo e política no Brasil” no qual expõe suas observações a respeito do “novo pentecostalismo”, denominando-o pós-pentecostalismo, e sobre suas incursões no terreno da política brasileira. Já em 2004, publica “Contribuições para uma tipologia do pentecostalismo brasileiro” onde aprofunda sua análise teológica do pós-pentecostalismo, enfatizando a mudança de perspectiva escatológica como “viabilizadora teológica” da nova mensagem do pós-pentecostalismo.

Em “Pós-pentecostalismo e política no Brasil”, Siepierski, sem desmerecer os trabalhos de sociólogos e cientistas políticos na esfera da religião, aponta a necessidade de análises que privilegiem os aspectos do desenvolvimento histórico e as transformações teológicas para que se tenha uma melhor compreensão do pentecostalismo brasileiro. O artigo, como o próprio título indica, aborda dois temas principais: a necessidade de uma nova tipologia do pentecostalismo brasileiro e uma análise da participação política desse segmento religioso na política eleitoral a partir de meados da década de 1980.

O autor critica a utilização do termo neopentecostalismo. Ele trabalha com a ideia de que as novas ênfases de tais igrejas (especialmente Igreja Universal e Renascer) são muito mais uma ruptura do que uma continuidade em relação ao pentecostalismo clássico. O prefixo “neo” estaria muito mais ligado a uma noção de continuidade, por isso a sugestão da terminologia pós-pentecostalismo para designar um “outro pentecostalismo”, que se afastaria de suas feições clássicas e se afastaria mais ainda da matriz protestante.

Os elementos protestantes do pentecostalismo — cristocentricidade, biblicismo, união da fé com a ética — estão praticamente ausentes no pós-pentecostalismo. Isso sugere que, se o pós-pentecostalismo se distancia do pentecostalismo, seu distanciamento do protestantismo é ainda maior, rompendo com os princípios centrais da Reforma. O pós-pentecostalismo é genealogicamente protestante, mas não o é teologicamente (Siepierski 1997: 52).

Apesar da ideia de ruptura, o início das transformações do pentecostalismo dá-se com uma mudança da ênfase de sua mensagem: uma passagem da ênfase numa escatologia pré-milenarista, que apontava a proximidade do fim, para a pregação da cura divina como intervenção direta do sobrenatural que traria melhoria na qualidade de vida na terra. Tal mudança teria ocorrido com o advento do que Freston (1994b) denominou de segunda onda pentecostal, que tem como principal expoente a Igreja do Evangelho Quadrangular. Esta mudança abriria as portas para as novas mensagens teológicas que marcam o pós-pentecostalismo: “O pós-pentecostalismo é um afastamento do pentecostalismo tendo como cerne a teologia da prosperidade<sup>14</sup> e o conceito de guerra espiritual<sup>15</sup>” (Siepierski 1997: 51). Mais tarde, completando sua definição do pós-pentecostalismo, Siepierski o vê como um afastamento do pentecostalismo clássico e que “tal afastamento só foi possível mediante a gradual substituição do pré-milenarismo pelo pós-milenarismo” (Siepierski 2004: 79).

Segundo o próprio autor: “a expectativa escatológica de um reino de Deus futuro (pré-milenarismo), característica do início do pentecostalismo, é modificada para uma escatologia realizada” (Siepierski 1997: 52). Embora enfatize a ideia de ruptura do pós-pentecostalismo, a análise histórica de Siepierski acaba por reconhecer as raízes de tais transformações da mensagem no próprio desenvolvimento do pentecostalismo e nas assimilações de doutrinas surgidas nos Estados Unidos.

O outro ponto abordado por Siepierski é a questão da entrada do pós-pentecostalismo na política eleitoral. Para o autor, a justificativa para tal incursão estaria ligada às questões teológicas. As discussões relativas ao corporativismo e à defesa de interesses das lideranças eclesiais são claras, mas o discurso teológico legitimador de tal mudança em relação à prática política apresenta uma profunda ligação com as novas ênfases abraçadas pelo pós-pentecostalismo. Tanto a teologia da prosperidade quanto a batalha espiritual forneceriam elementos que impulsionariam os fiéis ao engajamento eleitoral. E é bom que se frise que tal engajamento é eleitoral e não político em um sentido amplo de participação. Não há um incentivo à mobilização popular ou a uma conscientização quanto às questões sociais. A atuação política do fiel consiste em votar nos candidatos “ungidos” pelas igrejas, e estes representarão o “povo de Deus” nas casas legislativas. Assim, “seu objetivo declarado é estabelecer uma nova cristandade através da atividade política” (Siepierski 1997: 51). As mazelas sociais, a pobreza e a corrupção têm um fundo

14 A teologia da prosperidade seria fruto de uma relação dialética entre o pentecostalismo e a confissão positiva. Uma conjugação do “pressuposto de que se o fiel não duvidar em seus pedidos será atendido por Deus com a noção de que a mente humana pode controlar a esfera espiritual, que, por sua vez, determina a realidade material” (Siepierski 1997: 52-53).

15 Sobre a guerra ou batalha espiritual entende-se que, “como a esfera espiritual controla a realidade material, as mudanças materiais dependem da neutralização dos demônios no campo espiritual. Por isso é que existe a guerra espiritual. É uma luta para libertar as pessoas da opressão causada pelos demônios” (Siepierski 1997: 53).

espiritual, e “a solução dos problemas brasileiros estaria na eleição de fiéis para os cargos públicos. Em seus postos eles neutralizariam as ações dos demônios, trazendo assim saúde e prosperidade para todo o país” (Siepierski 1997: 54).

Sintetizando, pode-se definir o pós-pentecostalismo, na perspectiva de Siepierski como: um afastamento (quase uma ruptura) do pentecostalismo clássico cuja mensagem enfatiza a teologia da prosperidade e a batalha espiritual e que foi “teologicamente viabilizado” por uma mudança na ênfase escatológica, abandonando-se o pré-milenarismo, abraçando uma escatologia que valoriza o presente e a vida intramundana. Além disso, tal movimento teria uma face política marcada pelo engajamento eleitoral para a eleição de parlamentares ligados às igrejas com o objetivo último de estabelecer uma nova cristandade.

## REPENSANDO O PÓS-PENTECOSTALISMO NA RELIGIOSIDADE BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

É bom que se ressaltem as imensas dificuldades das tentativas de criar uma tipologia do pentecostalismo brasileiro. Trata-se de um fenômeno extremamente dinâmico e em constante mutação. Novas doutrinas e ênfases teológicas surgem a cada momento, dificultando uma análise que leve em conta apenas aspectos teológicos para se categorizar as diferentes igrejas pentecostais. Frente a tamanha diversidade soa quase como uma arbitrariedade a exigência de tipologias rígidas para a distinção dos diferentes pentecostalismos.

A validade da ideia de um pós-pentecostalismo, talvez, seja mais aplicável ao atual campo religioso brasileiro, não como uma categoria que defina algumas igrejas pentecostais de surgimento recente, mas sim como um “espírito” ou uma forma de religiosidade. Em um de seus últimos trabalhos, Mendonça já denomina as igrejas pós-pentecostais de “religiões de estilo pós-moderno imediatista.” (Mendonça 2006: 91). Tal contribuição é interessante para que se pergunte se o que se chamou de pós-pentecostalismo, muito mais do que um conjunto de doutrinas pragmáticas e imediatistas, características de uma ou outra denominação, não seria um reflexo do “espírito do tempo”, da



chamada pós-modernidade<sup>16</sup>, sobre as expressões de religiosidade. Nesse sentido não é difícil se pensar que praticamente todo o universo religioso é rondado por tal religiosidade pós-moderna.

Por que as religiões tradicionais perdem espaço para as pós-modernas? Uma resposta inicial poderia ser esta: enquanto as tradicionais insistem numa ética salvacionista que expressa grandes princípios dogmáticos universais transcendentais, as pós-modernas pregam e agem fora de sistemas de verdades eternas e imediatas. A um Deus transcendente que age em outra escala de tempo, opõem um Deus imane que opera na contingência humana. Não há verdades eternas, mas verdades provisórias que ‘são verdadeiras’ na provisoriedade do existir, na contingência do sujeito (Mendonça 2006: 91).

Para o observador do campo religioso brasileiro, principalmente de tradição protestante, fica evidente que os dados dos últimos censos não demonstram, por sua limitação de pesquisa quantitativa, a verdadeira dimensão do crescimento do pós-pentecostalismo. Esse movimento não está restrito a uma parte ainda minoritária do universo pentecostal. Suas concepções já são aceitas por grande parte, para não dizer a maioria, dos membros de outras igrejas, principalmente nas chamadas protestantes históricas, como as batistas e presbiterianas, por exemplo. O movimento atual parece apontar no sentido de que essas crenças e práticas pentecostais deixarão de ser periféricas e entrarão, como já têm entrado, nos cultos das igrejas pentecostais clássicas e protestantes históricas. “É oportuno levantar a pergunta pela possível influência do neopentecostalismo – prosperidade e guerra espiritual – em igrejas protestantes e pentecostais a partir da visão e das expectativas do público que constrói passagens entre as religiões” (Bob-sin 2002: 42-43). Uma parte do movimento de renovação carismática da Igreja Católica também mostra alguns sinais de “pós-pentecostalização”.

Talvez o pós-pentecostalismo, que, segundo Siepinski, rompeu com sua herança

16 A noção de pós-modernidade vem sendo objeto de análise de diversos autores contemporâneos, mas ainda estamos muito longe de um consenso que nos permita estabelecer um conceito “bem-amarrado”, especialmente por ser ainda “um processo social que está em construção” (Sanchotene 2011: 168). Até mesmo o uso do termo vem sendo repensado, e hipermodernidade (Lipovetsky 2004) e modernidade líquida (Bauman 2001) aparecem como alternativas para descrever esse mesmo processo. Ao utilizarmos a noção religiosidade pós-moderna, temos em mente um processo de abalo das instituições religiosas tradicionais, onde a mediação institucional é relativizada e a experiência e as preferências do indivíduo ganham destaque e abrem espaço para uma religiosidade cada vez mais condicionada pelas contingências e menos orientada pela tradição. Na pós-modernidade, na perspectiva de Bauman, há um excesso de valores e sentidos que não mais estão hierarquicamente organizados. O indivíduo pós-moderno se vê como um cliente observando um cardápio de ofertas valores e, a partir dele, decidindo quais lhes são mais convenientes (e as escolhas de hoje poderão não valer mais para amanhã, caso surjam opções mais convenientes no “mercado”). Paegle (2008: 4) expressa brilhantemente como isso se reflete no campo religioso: “neste supermercado de bens religiosos, os fiéis escolhem os seus produtos de maneira à la carte. Um fiel-cliente quer um pregador incisivo, outro, um animador de auditório, outro, ainda, prefere grupo de coreografias e diferentes estilos musicais, outro, um culto mais tradicional, litúrgico. Nesta individualidade, cada fiel consome uma forma diferente de experiência religiosa em face aos produtos simbólicos religiosos oferecidos. [...] Na prática, isso significa uma religião do *self*”.

protestante e com o pentecostalismo clássico, não “peça” mais por uma delimitação teórica e uma circunscrição a determinadas denominações cristãs. Sua influência dentro do campo religioso cristão brasileiro pode apontar no caminho de consensos, onde as doutrinas, que antes o distinguiam, possam vir a se tornar compartilhadas pelas demais igrejas pentecostais.

No próprio texto de Siepierski, uma pretensa “necessidade” de se categorizar e diferenciar o pós-pentecostalismo acaba por colocar de lado algumas continuidades e compartilhamento de crenças deste com o chamado pentecostalismo clássico. Por exemplo, o próprio autor admite que a ideia de batalha espiritual influenciou todo o campo protestante brasileiro: “Esse conceito de guerra espiritual encontrou grande acolhida no Brasil, praticamente em todos os grupos evangélicos, sobretudo nos pentecostais, mas é marca característica do pós-pentecostalismo” (Siepierski 1997: 54). Também, em outro momento, ao tratar da presença de um pastor batista no Conselho Nacional de Pastores do Brasil (CNPB), ele diz que “o pós-pentecostalismo não reconhece barreiras denominacionais” (Siepierski 1997: 55). Talvez o objetivo explícito de demonstrar as diferenças acabou por ignorar uma análise de continuidades e de pontos em comum.

Tal estranheza pode ser sentida também ao se observar a abordagem feita sobre a questão política. Ver a entrada dos pós-pentecostais na política como fruto de um projeto de neocristandade que lhes é peculiar e que os distinguiria do restante do campo protestante parece um equívoco. O início do movimento de entrada na política, de maneira mais sistemática, deu-se com a atuação de igrejas pentecostais clássicas. A Assembleia de Deus, que seria a representante “por excelência” do pentecostalismo clássico, “puxou” o movimento de mobilização eleitoral, com o lançamento de candidatos “oficiais” da denominação, em 1986. O que pode ser considerado uma inovação do pós-pentecostalismo seria uma justificativa baseada na ideia de batalha espiritual para legitimar a entrada na política, em uma espiritualização da política e da vida social. A luta escatológica final parece ter sido trazida para o presente. Se no pré-milenarismo a consciência da iniquidade do mundo levava ao isolacionismo, na escatologia presente da Batalha Espiritual, a consciência da influência de espíritos malignos na sociedade e na política leva ao engajamento.

As características da neocristandade do projeto político pós-pentecostal elencadas por Siepierski (conservadorismo, corporativismo, sectarismo, falta de projeto de sociedade, lideranças autoritárias, menos apego às liberdades civis, etc.) são, na sua imensa maioria, compartilhadas por políticos ligados a igrejas pentecostais clássicas e até mesmo protestantes históricas. O próprio discurso conservador do fundamentalismo protestante norte-americano fornece um modelo e um discurso justificador da entrada na política eleitoral para defender os “valores cristãos”.

Provavelmente a maior contribuição da obra de Siepierski seja a ideia de que:

A chave de explicação para os elementos introduzidos com o “neopentecostalismo” [...] deveria ser procurada em seu “eixo escatológico”. Ou seja, o que explica o sectarismo e o ascetismo do pentecostalismo original é seu pré-milenismo, a iminência da segunda vinda de Cristo; as igrejas mais recentes, ao contrário, abandonaram essa expectativa e passaram a se dedicar ao enfrentamento do demônio e a usufruir das benesses do mundo (Giumbelli 2001: 108).

Embora tenha tido papel importante desde o nascedouro do movimento pentecostal, a questão da escatologia e suas implicações na vida dos fiéis e lideranças eclesiais ainda é carente de maiores investigações. Nesse sentido, o texto de Siepierski traz uma enorme contribuição para que se conjugue crenças teológicas e prática social na interpretação do fenômeno religioso pentecostal. Embora concorde com Mariano sobre o fato de que doutrinas como a teologia da prosperidade e a batalha espiritual seriam um diferencial entre o neopentecostalismo e as primeiras igrejas pentecostais, Siepierski considera que:

Tais diferenças teológicas são consequência de uma mudança na escatologia e representam um distanciamento substancial dos novos pentecostalismos em relação aos precedentes. Tal distanciamento salta aos olhos quando percebemos que, paralelamente ao desenvolvimento, e de certa forma provocando-os, do conceito de guerra espiritual, da teologia da prosperidade e do abandono dos sinais externos de santidade, houve uma alteração escatológica importantíssima, tênue no princípio, mas agora já bastante perceptível. A roda da história girou novamente, provocando um paulatino abandono do pré-milenarismo e um lento, porém seguro, retorno ao pós-milenarismo. Tamanho distanciamento indica que o fenômeno não é simplesmente uma nova forma de pentecostalismo, um neopentecostalismo, mas de um pós-pentecostalismo (Siepierski 2004: 78).

É preciso, no entanto, que seja relativizada, mais uma vez, a exclusividade de tal mudança nas ênfases escatológicas a algumas denominações que Siepierski enquadra em seu pós-pentecostalismo. A ideia de um *zeitgeist* supra-denominacional que aponta muito mais para o presente do que para um “celeste porvir”<sup>17</sup> parece deixar suas marcas inclusive nas denominações confessionalmente pré-milenaristas, fazendo com que a crença pré-milenarista não tenha apresentado mais as “consequências esperadas”, como a apatia política, de maneira uniforme. Num primeiro momento, não se pode afirmar que uma “nova perspectiva escatológica” precedeu e sustentou a participação evangélica na política brasileira nas últimas décadas do século XX, mas, sem sombra de dúvida, novas ênfases e um discurso diferenciado se fazem notar.

17 Segundo Schultz (2008: 527): “A vida nova é observada no fortalecimento da vida presente dos fiéis. Os evangélicos não estão fugindo do mundo ao ingressarem nas igrejas. Eles estão tentando reordenar o mundo. A preocupação jamais é, primeiramente, com o futuro, com um outro mundo, mas com o presente e sua fatalidade”.

Como as ênfases e confissões escatológicas estão sujeitas às variadas influências dos contextos políticos, sociais e econômicos nas quais estão inseridas, e partindo-se da ideia que várias transformações ocorreram no Brasil e no mundo desde a chegada dos primeiros missionários pentecostais ao país, deve-se questionar a aplicabilidade de classificações e definições que não levem em conta tais transformações. Bonino, por exemplo, aponta nesse sentido ao falar da necessidade de se repensar sobre a real força do fundamentalismo e do pré-milenarismo no pentecostalismo contemporâneo. Segundo o autor: “Neles a conceitualização dentro da qual o símbolo foi assumido contradiz de tal maneira a experiência e a prática reais da grande maioria do movimento pentecostal atual, que ameaça provocar uma crise de fé em novas gerações pentecostais” (Bonino 2003: 70).

Embora alguns pesquisadores ainda trabalhem com a ideia de que o pré-milenarismo dispensacionalista e as expectativas apocalípticas apresentem, mesmo hoje em dia, grande força entre os pentecostais,<sup>18</sup> a emergência e consolidação de uma espiritualidade pós-pentecostal têm transferido o foco do “celeste porvir” para a imanência do presente histórico. Parece que a visão apática e sectária estaria, atualmente, mais próxima do protestantismo histórico de igrejas tradicionais do que das igrejas pentecostais. No espírito pós-pentecostal, a religião “se transforma num lugar de solução de problemas, de cura dos nossos males, de consolo ou compensação. Predomina fortemente o utilitarismo, enquanto o sentido das exigências de Deus e da busca da verdade se ofuscam” (Antoniazzi 1998: 16). A própria conversão ao pentecostalismo e suas consequências na vida do fiel não podem mais ser compreendidas da mesma forma:

Antes, a conversão implicava que os fiéis se fechassem em casa e na igreja, se resguardassem castos, puros e santos para a volta de Cristo e o Juízo Final, se comportassem de modo ascético, sectário e estereotipado. Conduzia-os invariavelmente ao quietismo, à greve social e cultural. Isso mudou. Hoje, diferente de outrora, eles, em especial os neopentecostais, querem ter vez e voz ativas. Anseiam por respeitabilidade social, poder político e econômico. Ambicionam, sem culpa moral, consumir, ganhar mais dinheiro, conquistar um lugar ao sol, se dar bem na vida. Estão em busca de satisfação pessoal. [...] Querem ser como todo mundo e ao mesmo tempo diferentes. Mas desejam ardentemente que sua distinção religiosa seja reconhecida, valorizada e vangloriada pelos outros como integralmente positiva. Tal mudança não é em si mesma nem desabonadora nem salutar. Primeiro, demonstra que essa religião passou a se interessar por e orientar sua mensagem para este mundo, não para transformá-lo subitamente por meio de qualquer tipo de revolução de cunho milenarista, nem para desqualificá-lo, mas simplesmente para se ajustar às deman-

18 Por exemplo: GUIMARÃES 2004.

das sociais das massas interessadas tão-somente na resolução ou mitigação de seus problemas cotidianos e na satisfação de seus desejos materiais (Mariano 2005: 232-233).

Talvez uma das melhores observações sobre os dilemas do pentecostalismo latino-americano contemporâneo seja esta de Bonino (2003: 73):

Os pentecostais não podem mais ver a si mesmos como excluídos. Na verdade, eles estão agora em ambos os lados da beira do crescente mar da exclusão; entre os que, precariamente, conseguiram um espaço em terra firme e tentam assegurar aí sua morada e junto com muitos mais, e mais conscientes de sua condição comum, com os quais lutam infrutiferamente para emergir das águas. Em ambos os casos, a necessidade de encontrar “um lugar no mundo” se lhes torna imperiosa e tentam avançar para satisfazê-la. Alguns se aferram a um “evangelho da prosperidade” que lhes promete segurança, progresso material e tranquilidade como consequência automática da fé. Outros procuram ajudar a si mesmos e a outros mediante diversas formas de solidariedade social. Alguns aspiram incorporar-se à construção da cidade terrena mediante a participação social e política. Em nenhum desses casos a conceitualidade apocalíptica pré-milenarista, em certos casos dispensacionista, que receberam corresponde à sua vivência e sua prática histórica. Parece-me que, como consequência disso, o discurso apocalíptico [...] vai se transformando numa afirmação um tanto oca ou tende a ficar relegado.

Assim, a expectativa do retorno iminente de Cristo e o anseio por desfrutar da glória e esplendor da Nova Jerusalém perdem espaço na fé pentecostal, pois: “como se preocupar com o futuro se a ênfase espiritual é a máxima ‘Deus vai te abençoar aqui e agora?’” (Schultz 2008: 149). Dessa forma, ocorre um “deslocamento da esperança por um futuro promissor comum do imaginário protestante clássico para o presente pleno” (Schultz 2008: 531). Além disso, as novas tendências teológicas do pós-pentecostalismo têm também influenciado o imaginário político dos pentecostais numa espiritualização da disputa política.

A disseminação do conceito de “Batalha Espiritual” e sua aplicabilidade nas estruturas de poder e nos conflitos sociais que se fortaleceu no Brasil a partir dos anos 1980, curiosamente quase que de maneira simultânea à mudança de postura dos evangélicos em relação à política eleitoral, estão muito presentes no discurso pentecostal atual. Grande parte dos *best-sellers* da literatura evangélica trata desse tema. Atualmente é um assunto muito mais em voga do que o Apocalipse, a Batalha do Armagedon, o Anticristo, etc. Os anjos e demônios passam a atuar nas estruturas profanas do governo e da sociedade civil. Principados e potestades demoníacas influenciam os rumos da política nacional: daí a causa das injustiças, da pobreza e da decadência moral. Cabe ao crente lutar pela causa da fé nesse terreno. “Os fiéis são convidados a participar do embate entre o bem e

o mal, entre a luz e as trevas” (Pedde 2005: 370).

Cabe aqui também uma pequena reflexão sobre a hipótese levantada por Paulo Siepierski de que o pós-pentecostalismo estaria optando por uma concepção escatológica pós-milenarista. Segundo ele:

Os pentecostais, de fato, estão mudando. E essa mudança reflete o abandono do pré-milenarismo, que como vimos era a essência do próprio pentecostalismo. A guerra espiritual, a teologia da prosperidade e o abandono dos sinais externos de santidade são impossíveis em um esquema pré-milenarista, mas se encaixam perfeitamente na escatologia pós-milenarista (Siepierski 2004: 81).

A hipótese deste autor deve ser analisada sob dois prismas. Observando-se na perspectiva da longa duração e analisando trajetórias semelhantes ao longo da história, deve-se concordar com o prognóstico de Siepierski que, caso a tendência atual se confirme e a proximidade do poder e o sentimento da possibilidade da construção de uma cristandade intra-terrena sejam cada vez mais uma realidade entre os pentecostais, o pentecostalismo brasileiro ruma para a consolidação de uma perspectiva escatológica pós-milenarista. Por outro lado, analisando-se a realidade atual do campo religioso brasileiro, pelo que se sabe, apenas pequenos círculos “neocalvinistas” têm abraçado, oficialmente, uma escatologia pós-milenarista de caráter reconstrucionista. Sente-se a influência das ideias da Teologia do Domínio<sup>19</sup> no pentecostalismo brasileiro, mas, por enquanto, as igrejas permanecem, oficialmente, pré-milenaristas. O que parece ocorrer de fato é que mudanças estariam acontecendo no nível prático. A crença pré-milenarista já não vem apresentando as consequências sociais e políticas que a literatura consagrava como características dessa perspectiva escatológica, como o apoliticismo e o sectarismo. Se isso levará, no futuro, a reformulações teológicas nas igrejas pentecostais em nome da adoção de uma teologia pós-milenarista, é uma possibilidade em aberto. O pós-pentecostalismo não tem primado por preocupações teológicas e confecção de maiores explicações para as razões da fé.

Em suma, a análise do caso do pentecostalismo brasileiro não parece indicar para o fato de que uma concepção escatológica pós-milenarista precedeu e direcionou a mudança nas relações do pentecostal com a sociedade, a política e a história. A permanência da crença da maioria esmagadora dos evangélicos (pentecostais, protestantes históricos, neopentecostais, etc.) em uma escatologia pré-milenarista com contornos

19 Também conhecida como Reconstrucionismo Cristão, tal linha teológica tem seus fundamentos numa ideia que já era cara ao fundamentalismo de que “é possível deduzir do livro sagrado um modelo integral de sociedade perfeita – superior a qualquer forma de sociedade humana existente, conforme o princípio da superioridade da lei divina sobre a lei terrena” (Pace e Stefani 2002: 21). De acordo com um dos defensores de tal tendência teológica: “um ‘Reconstrucionista’ é aquele que sustenta a aplicabilidade da Lei de Deus à sociedade e governo modernos, enquanto mantendo ao mesmo tempo a esperança pós-milenista que as promessas do Cristianismo ganharão o mundo para Cristo através do evangelho” (Gentry 2008: 21).

dispensacionalistas parece confirmar que tais mudanças são muito mais frutos do desenvolvimento histórico do pentecostalismo e das transformações de conjunturas econômicas, sociais e políticas do que de transformações teológicas. As alterações teológicas e as novas doutrinas vêm preencher uma necessidade que já estava implícita na realidade prática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No encerramento deste artigo, a título de conclusão, algumas observações podem ser feitas sobre o campo religioso pentecostal, e mesmo cristão brasileiro, como possibilidades de uma leitura do conceito de pós-pentecostalismo.

- 1) A tradição protestante das igrejas históricas perdeu espaço no decorrer dos anos. O movimento de “renovação espiritual”, que ganhou força na década de 1960, e só vem se fortalecendo ao longo dos anos, “concorreu para tornar o protestantismo brasileiro ainda mais predominantemente pentecostal” (Cavalcanti 2002: 215). Há uma tendência de grande parte das lideranças das igrejas tradicionais, embora não de todas, de “tolerar esses movimentos pentecostalizantes, tentando acomodar seus adeptos sem hostilizá-los, mesmo porque, em muitos casos, eles têm-se tornado maioria no conjunto dos membros das igrejas” (Baptista 2002: 13). Mariano não enxerga muito “futuro” para o protestantismo histórico na América Latina: devido ao “processo de pentecostalização pelo qual vem passando nas últimas décadas [...] o prognóstico parece pouco promissor. Em vez de ‘explosão’, talvez estejamos assistindo à ‘implosão’ do protestantismo” (Mariano, 1999: 95).

O pentecostalismo “virou o jogo” e “houve uma inversão na proporção de pentecostais e evangélicos de missão (tradicionais ou históricos) na população de evangélicos brasileiros [...]. Os pentecostais estimados em 9,5% em 1930, passaram a 77,86% em 2000” (Campos 2008: 25). Apesar da força desses números, é preciso lembrar que eles não levam em conta a presença de tendências e movimentos pentecostais dentro das igrejas tradicionais. Estima-se que os fiéis que têm uma orientação pentecostal, ou que, pelo menos, creem na contemporaneidade dos “dons do Espírito” sejam, inclusive, maioria entre os membros das igrejas protestantes históricas. Almeida compartilha dessa perspectiva: a expansão pentecostal “tem um alcance maior do que a própria adesão de fiéis ao pentecostalismo. Se este cresce demograficamente, muito maior tem sido a influência sobre outras religiões assim como na própria sociedade” (Almeida 2008: 55). Os números geram “uma sensação de que os evangélicos estariam sob forte pressão do crescimento pentecostal. Em outras palavras, eles tendem ao crescimento na medida em que assimilarem as estratégias dos movimentos pentecostal e carismático” (Campos 2008: 35).

E, inclusive, o próprio catolicismo parece estar vivendo uma onda de “carismatização”.

2) Também a diferenciação rígida entre igrejas pentecostais clássicas e igrejas neopentecostais ou pós-pentecostais precisa ser relativizada. Na verdade, aqui se concorda com Corten, de que mesmo que se verifiquem novos traços no pentecostalismo brasileiro, estes não permitem “falar de um ‘neopentecostalismo’ radicalmente diferente do pentecostalismo existente até então. Na verdade, a evolução opera-se em todas as denominações com velocidades diferentes” (Corten 1996: 218). Para Pierre Sanchis (1994: 52), “há uma evolução no mundo pentecostal, evolução complexa, se se atentar para o fato de que o estilo das igrejas de cura já começou a contaminar algumas das igrejas mais ‘clássicas’”. Não se quer dizer aqui que o modelo de fé e prática, por exemplo, da Igreja Universal do Reino de Deus, será, em breve, adotado por todas as igrejas pentecostais. O que se quer dizer é que as fronteiras entre as diferentes igrejas não são tão estanques quanto alguns costumam afirmar<sup>20</sup>. Excetuando-se a Congregação Cristã do Brasil que, diferentemente da Assembleia de Deus, não tomou o caminho da modernização<sup>21</sup>, e algumas resistências internas de alguns pentecostais relutantes quanto aos “novos tempos” de Teologia da Prosperidade, Batalha Espiritual e afins, podem-se claramente perceber os traços do pós-pentecostalismo de Paulo Siepierski na maioria do meio pentecostal brasileiro.

3) Também se observa que o sectarismo e a posição contracultural parecem não ser mais tão marcantes no pensamento e comportamento dos pentecostais. Segue uma tendência colocada por Freston de que uma “característica do movimento atual é que a religião evangélica se torna religião de massas. À medida que cresce, vai se tornando mais parecida com a sociedade que a recebe” (Freston 1994a: 14). O fim da insistência em disciplinas sobre “usos e costumes” dos fiéis, o uso de todos os meios de comunicação e de mídias modernas, a participação ativa na política eleitoral, entre outros, mostram que os pentecostais estão cada vez mais integrados à sociedade brasileira e sendo cada vez menos “alienígenas” no horizonte cultural nacional. Claro que, em certos momentos, parece que criam uma espécie de “universo paralelo *gospel*”, com livros,

20 Pedde afirma que “faz-se importante lembrar que essa diferenciação nem sempre é nítida, pois o pentecostalismo clássico e aquilo que é chamado de neopentecostalismo acabam por influenciar-se mutuamente” (Pedde 2002: 121).

21 Uma tentativa de resposta para o caso da Congregação Cristã é dada por Freston: “A abstenção da mídia protege a CC da tentação política corporativista. A organização familista não deixa espaço para os sonhos de projeção dos profissionais da religião e seus protegidos. O custo operacional da igreja é baixíssimo, diminuindo a necessidade de contatos políticos. O *ethos* a protege da ânsia de *status* social, e o dualismo espiritualista tem o mérito de dificultar a projeção humana revestida em linguagem religiosa. Tudo isso contrasta fortemente com a Assembleia de Deus. A diferença existe desde a implantação, mas foi se acentuando ao longo dos anos. As novas ondas pentecostais que acabaram afetando também a AD passaram ao largo da CC” (Freston 1994b: 109).



sites, música e arte direcionados para a clientela evangélica. A mídia e o comércio “secular” já começam a se interessar por esse filão que deve compreender atualmente cerca de vinte por cento da população nacional.

- 4) Portanto, parece ser verdadeira a consideração de Almeida quando ele afirma que “há um sistema discreto de religiosidade de perfil evangélico-pentecostal que ultrapassa as instituições evangélicas-pentecostais” (Almeida 2008: 49). Ainda para esse autor: “O estereotipo do jeito de ser religioso neste país cada vez mais fica com a cara evangélica. Mais ainda do que as igrejas pentecostais, o que se expande são as características desta religiosidade” (Almeida 2008: 55). Embora o espírito do ecumenismo não encontre maior espaço na maioria das igrejas, onde a presença de convicções fundamentalistas ainda mantém certo espaço, a permeabilidade das fronteiras teológicas e de práticas religiosas entre elas é um fato.

Essa religiosidade seria marcada, então: por uma ênfase em questões pragmáticas e na vida “aqui e agora” (através da cura ou da bênção financeira) e não mais em um “celeste porvir”; pela busca de uma “experiência” com Deus de caráter pentecostal, buscase sentir Deus e não mais uma reta doutrina para se sentir seguro e em comunhão com o divino; por vínculos mais frágeis entre os crentes e suas comunidades e denominações religiosas;<sup>22</sup> pelo fim do sectarismo radical e a abertura para uma interação maior com a sociedade e com a política secular; e, também, por um esfriamento das crenças apocalípticas da possibilidade de um fim iminente.

Portanto, mesmo reconhecendo-se as importantes contribuições de Siepierski, arriscar-se-ia aqui forjar uma nova definição para o conceito “pós-pentecostalismo”: Pós-pentecostalismo é uma forma de religiosidade que se destaca nas igrejas cristãs brasileiras, em especial nas pentecostais, e que é marcada por uma fé individualizada e pragmática, por uma espiritualidade focada no transcendente e em busca de uma experiência extática e sensual com o divino, pela falta de vínculos mais fortes entre o fiel e sua denominação religiosa, pela ênfase maior na vida prática do que na confissão teológica e por uma crença escatológica periférica e voltada para o presente. Trata-se de uma expressão religiosa em contínua expansão e efervescência.

22 Em sua pesquisa com pentecostais que se libertaram do alcoolismo, Mariz (1994: 211) constatou que: “a experiência mística aí é individualizada e individualizante. Tende-se, por exemplo, a enfatizar a ‘experiência com Deus’, e não tanto a denominação, onde a libertação ocorreu. Ao que tudo indica, não se estabelece um vínculo de dependência com esta denominação; nossos entrevistados pareciam não se importar que esta experiência tivesse se dado em uma igreja pentecostal considerada autônoma ou tradicional. Adotam assim uma identidade evangélica geral que independe das denominações. Esta identidade evangélica genérica fica clara no relato do trânsito entre denominações”. Tal constatação parece reforçar o argumento de Pierucci, quando este diz que: “Nas sociedades pós-tradicionais, *et pour cause*, decaem as filiações tradicionais. Nela os indivíduos tendem a se desencaixar de seus antigos laços, por mais confortáveis que antes pudessem parecer. Desencadeia-se nelas um processo de desfiliação em que as pertencas sociais e culturais dos indivíduos, inclusive as religiosas, tornam-se opcionais e, mais que isso, revisáveis, e os vínculos, quase só experimentais, de baixa consistência. Sofrem fatalmente com isso, claro, as religiões tradicionais” (Pierucci 2005: 19).

- ALMEIDA, Ronaldo de. Os pentecostais serão maioria no Brasil? *Revista de Estudos da Religião*, São Paulo, 2008, s/n, v. 4: 48-58.
- ALTHOUSE, Paul. *Spirit of the last days: pentecostal eschatology in conversation with Jürgen Moltmann*. London: T. & T. Clark, 2003.
- ANTONIAZZI, Alberto. O sagrado e as religiões no limiar do terceiro milênio. In: CALIMAN, Cleto (Org.). *A sedução do sagrado: o fenômeno religioso na virada do milênio*. Petrópolis: Vozes: 11-19, 1998.
- BAPTISTA, Saulo de Tarso Cerqueira. *Fora do mundo — dentro da política: identidade e “missão parlamentar” da Assembleia de Deus em Belém*. 166 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Pentecostais e neopentecostais na política brasileira: um estudo sobre cultura política, Estado e atores coletivos religiosos no Brasil*. São Paulo: Annablume; São Bernardo do Campo: Instituto Metodista Izabela Hendrix, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BOBSIN, Oneide. A morte morena do protestantismo branco: contrabando de espíritos nas fronteiras religiosas”. In: DREHER, Martin Norberto (Org.). *Quinhentos anos de Brasil e igreja na América Meridional*. Porto Alegre: EST Edições, 2002.
- BOHN, Simone R. Evangélicos no Brasil: perfil socioeconômico, afinidades ideológicas e determinantes do comportamento eleitoral. *Opinião Pública*, Campinas, 2004, v. 10, n. 2: 288-338.
- BONINO, José Miguez. *Rostos do protestantismo latino-americano*. São Leopoldo: Sinodal, 2003.
- BULTMANN, Rudolf. *Jesus Cristo e mitologia*. São Paulo: Novo Século, 2005.
- CAMPOS, Leonildo Silveira. Composições e recomposições do poder espiritual e político. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, 2000, v. 22, n. 313: 20-23.
- . As origens norte-americanas do pentecostalismo brasileiro: observações sobre uma relação ainda pouco avaliada”. *Revista USP*, São Paulo, 2005, n. 67: 100-115.
- . Protestantismo brasileiro e mudança social. In: SOUZA, Beatriz Muniz de; MARTINO, Luís Mauro Sá (Orgs.). *Sociologia da religião e mudança social: católicos, protestantes e novos movimentos religiosos no Brasil*. São Paulo: Paulus, 2004: 106-136.
- . A identidade protestante e a hegemonia pentecostal no cenário religioso brasileiro. *Tempo e Presença Digital*, n. 6: 1-6, 2007.
- . Os mapas, atores e números da diversidade religiosa cristã brasileira: católicos

- e evangélicos entre 1940 e 2007. *Revista de Estudos da Religião*, São Paulo, 2008, v. 4: 9-47.
- CAVALCANTI, Robinson. *Cristianismo e política: teoria bíblica e prática histórica*. Viçosa: Ultimato, 2002.
- CORTEN, André. *Os pobres e o Espírito Santo: o pentecostalismo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1996.
- D'EPINAY, Christian Lalive. *O refúgio das massas: estudo sociológico do protestantismo chileno*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.
- DIAS, Zwinglio Mota. A larva e a borboleta: notas sobre as (im)possibilidades do protestantismo no interior da cultura brasileira. *Tempo e Presença Digital*, Belo Horizonte: Argumentvm: 133-147, n. 06. Disponível em: <[http://www.koinonia.Org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod\\_artigo=116&cod\\_boletim=7&tipo=Artigo](http://www.koinonia.Org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod_artigo=116&cod_boletim=7&tipo=Artigo)> Acesso em: 04 mar. 2009.
- ..Fundamentalismo: o delírio dos amedrontados (anotações socioteológicas sobre uma atitude religiosa). In: DIAS, Zwinglio Mota (Org.). *Os vários rostos do fundamentalismo – Fórum ecumênico Brasil*. São Leopoldo: Cebi, 2009.
- DREHER, Martin Norberto. *Fundamentalismo*. São Leopoldo: Sinodal, 2006.
- FRESTON, Paul. *Evangélicos na política brasileira: história ambígua e desafio ético*. Curitiba: Encontro, 1994a.
- ..Breve história do pentecostalismo brasileiro. In: ANTONIAZZI, Alberto et al. (Orgs.). *Nem anjos nem demônios: interpretações sociológicas do pentecostalismo*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994b: 67-159.
- GENTRY JR, Kenneth L. *A lei de Deus no mundo moderno: a relevância contínua da Lei do Antigo Testamento*. Brasília: Monergismo, 2008.
- GIUMBELLI, Emerson. A vontade do saber: terminologias e classificações sobre o protestantismo brasileiro. *Religião e Sociedade*, Rio de Janeiro, 2001, v. 21, n. 1: 87-119.
- GUIMARÃES, Róbson Franco. *Os últimos dias: crenças, sentimentos e representações dos pentecostais da igreja Assembleia de Deus em Belo Horizonte relativos ao imaginário do fim dos tempos*. 2004, 189 f. Dissertação. (Mestrado em Ciências da Religião) Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo.
- .. Os últimos dias: os pentecostais e o imaginário do fim dos tempos. *Revista de Estudos da Religião*, São Paulo, 2005, n. 1: 31-53.
- LIMA, Delcio Monteiro de. *Os demônios descem do norte*. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.
- LIPOVETSKY, Gilles; CHARLES, Sébastien. *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Barcarolla, 2004.
- LÖWY, Michael. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. São

- Paulo: Cortez, 1988.
- MARIANO, Ricardo. *Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre, 1999, ano 1, n. 1: 89-114.
- . O futuro não será protestante. *Ciências Sociales y Religión*, n. 1: 89-114, 1999.
- MARIZ, Cecília Loreto. Liberação e ética: uma análise de discursos de pentecostais que se recuperaram do alcoolismo. In: ANTONIAZZI, Alberto et al. (Orgs.). *Nem anjos nem demônios: interpretações sociológicas do pentecostalismo*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994: 204-224.
- MENDONÇA, Antônio Gouvêa. *O celeste por vir: a inserção do protestantismo no Brasil*. São Paulo: Paulinas, 1984.
- . VELASQUES FILHO, Prócoro. *Introdução ao Protestantismo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2002.
- . Protestantismo brasileiro, uma breve interpretação histórica. In: SOUZA, Beatriz Muniz de; MARTINO, Luís Mauro Sá (Orgs.). *Sociologia da religião e mudança social: católicos, protestantes e novos movimentos religiosos no Brasil*. São Paulo: Paulus, 2004. 49-79.
- . “Evangélicos e pentecostais: um campo religioso em ebulição”. In: TEIXEIRA, Faustino; MENEZES, Renata (Orgs.). *As religiões no Brasil: continuidades e rupturas*. Petrópolis: Vozes, 2006. pp. 98-110.
- MOLTMANN, Jürgen. *A vinda de Deus: escatologia cristã*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.
- . *O espírito da vida: uma pneumatologia integral*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- ORO, Ivo Pedro. *O outro é o demônio: uma análise sociológica do fundamentalismo*. São Paulo: Paulus, 1996.
- NOVAES, Regina Reyes. Crenças religiosas e convicções políticas: fronteiras e passagens. In: FRIDMAN, Luiz Carlos. (Orgs.). *Política e cultura no século XXI*. Rio de Janeiro: Relume/Dumará, 2002.
- PACE, Enzo; STEFANI, Piero. *Fundamentalismo religioso contemporâneo*. São Paulo: Paulus, 2002.
- PAEGLE, Eduardo Guilherme de Moura. A religião *fast food*. *Diário Catarinense*, Florianópolis, 02 fev. 2008. Caderno de Cultura.
- PEDDE, Valdir. “Cabeça, sim; cauda, não!”: um estudo antropológico sobre os evangélicos na Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul. 2005, 414 f. Tese. (Doutorado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- PEIXOTO, Esdras Gusmão de Holanda. *Pentecostalismo e imaginário: rupturas e continuidades na hinologia pentecostal na passagem da modernidade para a*

- pós-modernidade*. 2008, 155f. Dissertação. (Mestrado em Ciências da Religião). Universidade Católica de Pernambuco, Recife.
- PIERUCCI, Antônio Flávio. Bye bye Brasil: o declínio das religiões tradicionais no Censo 2000. *Estudos Avançados*, São Paulo, 2005, v. 18, n. 52: 17-28.
- REILY, Duncan Alexander. *História documental do protestantismo no Brasil*. 3. ed. São Paulo, Aste, 2003.
- SANCHIS, Pierre. O repto pentecostal à cultura católico-brasileira”. In: ANTONIAZZI, Alberto et al. (Orgs.). *Nem anjos nem demônios: interpretações sociológicas do pentecostalismo*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994: 34-63.
- \_\_\_\_\_. A religião dos brasileiros. *Teoria e sociedade*, Horizonte, Belo Horizonte, 1997, v. 1, n. 2: 28-43.
- SANCHOTENE, Samuel. A religião *on-line* na pós-modernidade. *Estudos de Religião, INFORMAR CIDADE, ANO*, v. 25, n. 41: 167-184, jul.- dez. 2011.
- SCHAFER, Heinrich W. “Oh Señor de los cielos, danos poder em la tierra!”: el fundamentalismo y los carismas: la reconquista del espacio vital em América Latina. San Jose. *Revista Pasos*, San Jose, 1996, n. 64: 1-14.
- SCHULTZ, Adílson. Sustentados pelo alto: o pecado da crise planetária. In: CONGRESSO ANUAL DA SOCIEDADE DE TEOLOGIA E CIÊNCIAS DA RELIGIÃO – SOTER, 21, São Paulo. Anais... São Paulo: Paulinas, 2008a: 148-157.
- . Sustentados pelo alto: a melhoria na qualidade de vida dos fiéis que participam de igrejas evangélicas”. In: CONGRESSO ANUAL DA SOCIEDADE DE TEOLOGIA E CIÊNCIAS DA RELIGIÃO – SOTER, 21 São Paulo: Paulinas, 2008b: 522-534.
- SCHWARZ, Hans. Escatologia cristã. In: BRAATEN, Carl E., JENSON, Robert W. (Orgs.) *Dogmática cristã*. São Leopoldo: Sinodal, 1995: 473-588.
- SIEPIERSKI, Paulo. Pós-pentecostalismo e política no Brasil. *Estudos Teológicos*, São Leopoldo, 1997, v. 37: 47-61.
- . Contribuições para uma tipologia do pentecostalismo brasileiro. In: GUERRIERO, Silas (Org.). *O Estudo das religiões: desafios contemporâneos*. 2. ed. São Paulo: Paulinas: 2004: 71-88.
- WOLJCIK, Daniel. Embracing Doomsday: faith, fatalism and apocalyptic beliefs in the nuclear age. *Western folklore*, Long Beach, 1996, v. 55, n. 4: 297-330.

# POST-PENTECOSTALISM IN BRAZIL – A CONCEPTUAL REREADING

## ABSTRACT

This article analyzes the transformations occurred in the Brazilian Pentecostalism in the last few years: transformations related to its theological convictions and the relations established between the Pentecostal churches and the social-political conjunctures in which they are inserted. Initially, a brief historical panorama about the Brazilian Pentecostalism's rise and consolidation and its main beliefs are traced, emphasizing the eschatological perspective. After that, the historian Paulo Sie-

pierski's work about the Brazilian Pentecostalism's transformations and his concepts of post-Pentecostalism are analyzed. Starting from Siepierski's reflections, the article analyzes the Brazilian Pentecostalism's new characteristics and its eschatological conceptions. At the end, some observations about the nowadays configuration of the Pentecostalism are made and a post-Pentecostalism concept's reinterpretation is proposed.

## KEYWORDS

Pentecostalism, eschatology, brazilian religious field.

## SUBMETIDO EM

julho de 2012

## APROVADO EM

fevereiro de 2013

## SOBRE OS AUTORES

### DANIEL ROCHOA

Mestre em Ciências da Religião pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e Doutorando em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Contato: danielrochabh@yahoo.com.br

### MAURO PASSOS

Doutor em Ciências da Educação pela Università Ponticia Salesiana de Roma – UPS (Itália). Pós- Doutorado em Antropologia Pela UFMG. Professor Convidado do Mestrado e Doutorado em Arqueologia do Instituto Politécnico de Tomar (Portugal).

Contato: mauruspax@yahoo.com.br

# AMPLIAÇÃO DO ACESSO EDUCACIONAL E DESIGUALDADES SOCIAIS: A TEORIA DA MODERNIZAÇÃO E A HIPÓTESE MERITOCRÁTICA EM DEBATE

ALINE AMORIM MELGAÇO GUIMARÃES

## RESUMO

O presente trabalho pretende realizar uma reflexão teórica e empírica a respeito da teoria da modernização e da hipótese meritocrática no que diz respeito ao suposto de que o desenvolvimento econômico levaria à redução das desigualdades nas sociedades modernas industrializadas. Na perspectiva sociológica, de estudo da estratificação educacional, a chamada hipótese meritocrática propõe que a universalização dos níveis básicos educacionais promoveria a igualdade de oportunidades, contribuindo para uma sociedade menos desigual. Propõe-se a partir deste estudo, uma reflexão a respeito do processo de modernização e a questão da universalização da educação na sociedade brasileira, em perspectiva com outras sociedades, para um debate aprofundado a respeito das desigualdades, assim como da construção de políticas públicas para o enfrentamento destas e para a construção de uma democracia mais inclusiva, e deste modo, mais democrática e igualitária.

## PALAVRAS-CHAVE

Modernização, meritocracia, educação, desigualdades sociais.

Para uma maior compreensão a respeito das propostas e hipóteses apresentadas pela chamada teoria meritocrática a qual pretendemos analisar, faz-se importante realizar uma breve retomada ao antigo debate a respeito da modernidade, assim como do processo de modernização das sociedades.

O discurso implícito à teoria meritocrática deve ser analisado como sendo um reflexo dos estudos clássicos da economia e também da sociologia, fortemente influenciados pelo otimismo trazido pela conquista de uma nova era, qual seja, a *modernidade*.

O surgimento da modernidade é marcado pela ruptura com um modelo de sociedade baseado nas tradições, para o desenvolvimento de uma forte crença na racionalidade humana, esta racionalidade passa a ser acompanhada de um processo de burocratização que se desenvolve e se manifesta nas mais diversas esferas da vida social Weber (1971).

O desenvolvimento do capitalismo e por sua vez, do liberalismo político, apontam para a importância do mercado e de sua necessária autonomia para a promoção de melhores condições de vida para todos. Acreditava-se na inevitável tendência de equilíbrio do mercado e que o crescimento econômico levaria a uma distribuição de bens e oportunidades a todos nele inseridos. Adam Smith, em “A Riqueza das Nações” foi um dos primeiros teóricos a propor a importância da liberdade de mercado e dos homens, para que estes pudessem seguir suas paixões e interesses a fim de promover o crescimento econômico e o progresso. Nas sociedades mais industrializadas haveria uma maior especialização e divisão do trabalho e a troca de produtos realizada no mercado seria importante para o proveito geral.

Os interesses individuais seriam praticamente convergidos em uma “mão invisível” capaz de promover o benefício de todos, gerando um grande equilíbrio social (Smith 2010).

O crescimento econômico, nas sociedades modernas e industrializadas aos poucos seria responsável por uma crescente redução das desigualdades existentes, pois o processo de modernização seria responsável por ampliar e ou até universalizar o acesso à educação, diante das crescentes demandas por profissionais capacitados e preparados para as novas funções laborativas.

Dentro desta perspectiva, o desenvolvimento das sociedades industrializadas levaria a uma crescente valorização do conhecimento, ou seja, de uma mão de obra capacitada para a execução de tarefas que passariam a exigir cada vez mais qualificação para o exercício de tais funções (Treiman 1970).



De acordo com Treiman (1970), haveria uma maior tendência à mobilidade social nas sociedades mais industrializadas, que seria fruto do processo de abertura e ampliação dos sistemas educacionais, da valorização do trabalho especializado e em contrapartida, uma redução significativa da influência do status ocupacional dos pais, assim como da escolaridade dos pais, na aquisição escolar e ocupação dos filhos.

Assim, tendo em vista uma crescente ampliação do acesso à educação formal, os indivíduos seriam colocados em uma competição justa, valorizando suas diversas potencialidades individuais, na disputa por melhores oportunidades no interior das relações sociais.

Entretanto, o que se observou nas mais diversas sociedades foi a incapacidade dos mercados de promover uma maior equidade social. Na prática, o modelo econômico liberal não foi capaz de promover por si mesmo uma distribuição de bens e oportunidades para suas sociedades. Foram diversos conflitos políticos e sociais, que levaram a questionamentos significativos a respeito dos Estados e suas responsabilidades perante a sociedade, sobretudo, no que diz respeito ao reconhecimento de direitos.

Desse modo, de acordo com Marshall (1967), a construção da cidadania moderna previu independentemente da ordem em que foram reconhecidos, a soma de direitos civis, políticos e sociais.

Segundo Marshall (1967), haveria uma tendência, nas sociedades modernas, à incorporação de direitos<sup>1</sup>. Este processo de incorporação de direitos, mesmo não ocorrendo da mesma maneira e no mesmo ritmo, apresentaria uma perspectiva evolutiva. Baseando-se no caso inglês, o autor analisa o processo evolutivo ao longo da história política inglesa que teria realizado a incorporação de direitos civis no século XVII, direitos políticos no século XVIII e direitos sociais no século XIX.

A modernização na análise de Marshall (1965) levaria a uma maior responsabilização do Estado perante seus cidadãos, que passariam a ser dotados de uma gama maior de direitos, principalmente aqueles fundamentais à existência em sociedade. É somente a partir do reconhecimento institucional dos direitos sociais pelo Estado, que estes assumem importante posição enquanto um princípio ordenador de “escolhas trágicas” (Santos 1987). Entretanto, Marshall chama atenção para a clara tensão entre os parâmetros básicos de um sistema econômico capitalista e liberal, durante o processo de reconhecimento dos direitos pelo Estado para com seus cidadãos.

Desse modo, o autor chama atenção para a relevância da conquista de direitos sociais, pois esses seriam ordenadores de um “princípio superior de justiça” no que

<sup>1</sup> Apesar de tratar da história política inglesa, Marshall (1967) realiza um esforço generalizante quando propõe uma comparação dos diferentes sistemas de elaboração de políticas sociais pelos Estados Francês e Alemão; ao refletir sobre um possível modelo de Estado de Bem-Estar Social.

se refere às decisões políticas por parte dos Estados no que diz respeito às necessidades dos cidadãos.

Faz-se importante mencionar que o desenvolvimento das políticas sociais desde o século XIX, vem ocorrendo de diferentes formas nos diversos Estados Nacionais. No entanto, foi a partir do período do pós-Segunda Guerra Mundial que o fenômeno do *Welfare-State* experimentou incontestável expansão, culminando no processo que se pode chamar de institucionalização das políticas sociais (Arretche 1995). Este processo de formalização das políticas sociais pelos Estados através da elaboração de uma série de mecanismos institucionais voltados para a elaboração e implementação de medidas de atendimento aos direitos sociais constitui-se naquilo que hoje entendemos por Estado de Bem-Estar Social.

De modo geral, pode-se dizer que no século XX, tendo em vista uma forte tendência de incorporação de direitos sociais por parte dos mais diversos países, ocorreu em grande parte dessas sociedades, capitalistas ou socialistas, uma forte ampliação do acesso à educação universal e gratuita para o ensino básico e em muitos casos também o secundário. A ampliação do acesso à educação foi seguida por uma forte valorização do conhecimento formal, sobretudo, a partir do reconhecimento das credenciais como forma de autoridade.

As análises meritocráticas acreditam nessa ampliação como suficiente para se pensar em uma equalização de oportunidades para os indivíduos no que diz respeito à disputa por melhores ocupações no interior das relações de trabalho. Dentro da perspectiva funcionalista-meritocrática, considera-se sob a responsabilidade do indivíduo o seu sucesso e ou fracasso profissional, tendo em vista o acesso à educação ter se dado, inicialmente, de forma “semelhante” a todos os indivíduos com os quais ele compete. Nesta perspectiva, a educação seria um mecanismo de equalização das desigualdades existentes, tendo em vista a suposta igualdade de oportunidades para indivíduos de origem socioeconômica desiguais, raças e gêneros diferentes.

Entretanto, pretende-se demonstrar, para além das conquistas da modernidade, em especial, no que diz respeito à universalização da educação básica e em algumas sociedades, também a secundária, que tais conquistas foram insuficientes para a consolidação da chamada meritocracia nas relações que ocorrem no mercado de trabalho.

Serão apresentadas em seguida, a partir de estudos empíricos, algumas das críticas ao modelo funcionalista meritocrático, chamando atenção para o fato de que a abertura à educação não foi suficiente para garantir uma igualdade de oportunidades para os indivíduos em diversas sociedades, assim como também na sociedade brasileira.

De acordo com a teoria da reprodução social, o processo de ampliação do sistema educacional, nas sociedades desenvolvidas economicamente, não seria suficiente para estabelecer igualdades entre os indivíduos. Muito além de uma suposta igualdade de condições construída pelo acesso à educação formal, ocorreria a manutenção das desigualdades já existentes por trás dos muros das escolas. De acordo com Bourdieu (1990, 1996, 2008), a explicação para as falhas apontadas na teoria funcionalista, de base meritocrática, repousa no fato de que as instituições de ensino são responsáveis não por uma homogeneização da distribuição de capital cultural, mas pela manutenção da distribuição desigual que ocorre no espaço social.

Segundo Bourdieu (1990), a sociedade estaria dividida a partir de diferentes localizações sociais, que consistem em tipos de *habitus* — enormes conjuntos de disposições duráveis que nos orientam nas percepções, avaliações e tomadas de posição ao longo da vida. Os *habitus* consistem não apenas em grupos econômicos, mas também disposições a respeito de estilos de vida, práticas de consumo entre outros. O capital econômico está associado ao capital cultural na definição de diferentes tipos de *habitus*, os quais seriam responsáveis por proporcionar diferentes tipos de aspirações, práticas, atitudes e estilos de vida dos indivíduos em sociedade.

Na análise de Bourdieu (1996, 2008), para se compreender a desigualdade social é preciso compreender que há uma distribuição desigual de capital simbólico, que por sua vez, estabelece uma delimitação do espaço de posições ocupadas pelos atores sociais. Este espaço ocupado será capaz de influenciar e até mesmo determinar que os agentes ali presentes sejam capazes ou não de realizar uma série de escolhas e ou tomadas de posição. É esta desigualdade baseada na distribuição desigual de capitais simbólicos que não consegue ser superada no ambiente escolar segundo Bourdieu.

Também de acordo com Collins (1977), embora tenha ocorrido uma crescente abertura dos sistemas educacionais nas sociedades modernas e industrializadas, o que de certa forma contribuiu para uma valorização do sistema educacional na definição das carreiras, este processo não ocorre de forma equitativa para todos os indivíduos. Não haveria um equilíbrio funcional na sociedade a partir do crescente aumento e abertura dos sistemas educacionais, mas sim, a manutenção de relações de conflito que seriam esquecidas nas análises funcionalistas.

Collins chama atenção para a forte tendência à reprodução das classes (grupos de status) e dos privilégios desses grupos, dando exemplos da sociedade americana e inglesa, no que diz respeito à manutenção de privilégios e usos de instituições como a escola neste processo. De acordo com o autor, ocorre que um grupo de status privilegiado controla o sistema educacional para promover o controle dentro

das organizações de trabalho. Os alunos de elite seriam selecionados para ocupar posições privilegiadas situadas entre outros indivíduos pertencentes também às elites, compartilhando um mesmo universo de valores e cultura, enquanto que aqueles com níveis mais baixos de educação seriam selecionados para ocupar posições de menor prestígio e aceitar o modelo de valores e estilo imposto pela elite (Collins 1977: 127).

Segundo Blossfeld e Shavit (1993), um estudo realizado por Garnier e Raffalovich (1984) a respeito da França, descobre que desde 1954, haveria uma relativa estabilidade entre classe social e a probabilidade de alcançar maiores ou menores transições para níveis escolares a partir de uma análise de coorte, a despeito do grande aumento do acesso à escolaridade.

Para além do caso francês, analisado por Bourdieu, assim como por Garnier e Raffalovich, (Blossfeld e Shavit 1993), outros estudos realizados nos Estados Unidos, Alemanha, Países Baixos, Suécia, Grã Bretanha, Itália, Suíça, Taiwan, Japão, Checo Eslováquia, Hungria, Polônia e Israel, chamam atenção para o papel da escola na reprodução das desigualdades sociais existentes. Além disso, apontam a relevância de variáveis de origem, background social dos alunos, além de raça, em países multirraciais, como sendo variáveis extremamente relevantes para se pensar no número de anos que os alunos permanecem nas escolas, nos resultados de testes padronizados, como também na continuidade dos estudos para a universidade.

Foi a partir da realização de um grande censo educacional realizado nos Estados Unidos em meados da década de sessenta que ficou conhecido como “Relatório Coleman” que se instaurou na sociedade americana, assim como entre diversos pesquisadores da área, profundas críticas quanto ao caráter equalizador das escolas públicas americanas. O caráter inovador do relatório estava diretamente relacionado ao fato de que de modo geral, não são as diferenças entre as escolas que seriam responsáveis por melhores ou piores resultados dos alunos, mas as diferenças socioeconômicas existentes entre eles. “A esperança de combater a desigualdade racial mediante melhor distribuição dos investimentos em educação seria uma quimera” (Brooke e Soares 2008: 15).

Também a respeito da sociedade americana, um estudo de Jencks (2008) chama atenção para as desigualdades educacionais no país, tendo em vista principalmente, as diferenças relacionadas ao background familiar, que poderia ser representado parcialmente, a partir de diferenças econômicas que seriam mais facilmente mensuráveis entre as famílias. Por outro lado, haveria diferenças não econômicas de mais difícil mensuração. Além disso, Jencks chama atenção para a relevância que o background familiar possui na manutenção das crianças na escola por mais ou menos anos, a partir de uma reflexão a respeito das aspirações que os filhos possuem a respeito de melhores ou piores ocupações após se formarem.

As análises de Bowles e Gintis (2008) a respeito dos Estados Unidos, concluem por uma sociedade totalmente estratificada e pela forte contribuição do sistema educacional na manutenção e reprodução dessas desigualdades. Haveria um modelo na sociedade americana, que valorizaria no topo, as universidades de elite responsáveis por treinar os futuros líderes. Na base, uma educação de massa para todos responsável por educar e controlar os mais pobres, levando-os a aceitar as condições de desigualdade estabelecidas. Estas tradições sempre teriam coexistido e viriam ao longo do tempo se deslocando da escola primária e secundária, e na década de setenta, teria chegado ao nível superior (Bowles e Gintis 2008: 91).

No que se refere à raça, segundo Bowles e Gintis (2008), na medida em que os negros fossem aos poucos alcançando certa paridade educacional com os brancos, outros mecanismos foram se intensificando, “como a segregação em guetos nos centros urbanos, a transferência de empregos para o subúrbio, e, talvez a segmentação crescente do mercado de trabalho” (Bowles e Gintis 2008: 98), para manter uma desigualdade de renda que seria associada à raça.

De acordo com Blossfeld e Shavit (1993) um importante estudo realizado por Mare (1980 apud Blossfeld; Shavit 1993) foi capaz de mostrar que nos Estados Unidos haveria um crescimento sucessivo de coortes que alcançariam níveis intermediários de educação e o efeito da origem social tenderia a declinar, apresentando pouco efeito sobre as últimas transições educacionais.

Entretanto, sabe-se que o acesso às universidades ainda é muito inferior para alunos pobres e negros no país. Segundo Attewell e Lavin (2007), a experiência de abertura de universidades de Nova Iorque à entrada de alunos provenientes de famílias com baixa renda, e notas baixas no secundário, com especial atenção às minorias negra e latina, demonstraram, a despeito de importantes ganhos para todos aqueles que concluíram seus estudos, que as notas de alunas negras dificultavam a entrada em programas de bacharelado de 4 anos, levando-as a estudar em programas de “college”, de apenas dois anos. Além disso, que os efeitos sentidos após a conclusão do ensino universitário também foram diferentes para negras, brancas e latinas de origem pobre<sup>2</sup>.

A respeito da Inglaterra, o Relatório do Conselho Consultivo Central para Educação de 1967, chama atenção para as “Atitudes dos pais” como sendo uma importante variável na explicação dos resultados dos alunos. O relatório aponta para a análise do capital cultural de Bourdieu, que influenciaria no comportamento dos pais em

2 De acordo com Attewell e Lavin, as mulheres negras teriam menores probabilidades de conquistar uma renda familiar, que se convertesse em bem-estar material para suas famílias, pois tenderiam a se casar com homens de nível educacional inferiores ao que elas haviam conquistado. Ao passo que mulheres brancas e latinas de origem pobre tenderiam a se casar com homens de origem econômica superiores e também de nível educacional mais altos, levando-as a uma maior probabilidade de mobilidade do que aquela alcançada por mulheres negras, que dependeriam quase que exclusivamente de si mesmas para a conquista de melhores posições na sociedade.

relação aos filhos e este comportamento, por sua vez, seria importante no alcance de bons ou maus resultados alcançados na escola e, posteriormente, na sociedade.

Contudo, colocando em debate a teoria meritocrática, o estudo de Blossfeld e Shavit (1993) que apresenta uma análise a respeito de treze países, sendo Estados Unidos, Alemanha, Países Baixos, Suécia, Grã Bretanha, Itália, Suíça, Taiwan, Japão, Checo Eslováquia, Hungria, Polônia e Israel, destaca que os sistemas educacionais vêm passando por uma crescente expansão e que esta ocorre passo a passo, de baixo para cima, e que as coortes vêm caminhando a passos curtos na chance de alcançar posições mais altas tendo em vista a hierarquia educacional. Os mais altos níveis educacionais ainda permanecem fortemente exclusivos, o que reforça muito mais a teoria da reprodução em detrimento da teoria da modernização. Além disso, esta manutenção das credenciais mais altas restritas a candidatos privilegiados seria legitimadora da desigualdade no mercado de trabalho, garantindo as melhores ocupações para indivíduos privilegiados (Blossfeld e Shavit 1993: 14).

As análises realizadas por Blossfeld e Shavit (1993) chamam atenção para as desigualdades prévias existentes na sociedade e que estas não são equalizadas pelas instituições de ensino, faz-se importante destacar que comparando os treze países analisados, conforme mencionado anteriormente, apenas nos Países Baixos e na Suécia, houve uma significativa redução da associação entre origem social e alcance educacional. Isto seria resultado de uma redução das desigualdades sociais a partir da adoção de políticas redistributivas realizadas pelos Estados no combate às desigualdades existentes, assim, a ampliação do sistema educacional, seria mais uma ferramenta para o combate à desigualdade, para além daquelas que afetariam propriamente a desigualdade econômica existente.

Observou-se que nem mesmo os países socialistas, quais sejam, Checo Eslováquia, Hungria e Polônia, conseguiram estabelecer uma forte dissociação de origem social na equalização do sistema educacional. Houve, assim como nos demais países analisados uma grande expansão do ensino básico e secundário, mas uma forte associação entre origem social e alcance educacional.

Desse modo, segundo Blossfeld e Shavit (1993), a despeito da grande expansão dos sistemas educacionais dos treze países analisados, as mudanças quanto às desigualdades socioeconômicas das oportunidades educacionais ainda são muito pequenas. Mesmo em casos de grande transformação industrial como as ocorridas em Taiwan, Japão e Itália, como também em situações de mudança radical de ocupação estrutural – Israel, os parâmetros de estratificação educacional permanecem estáveis. Segundo os autores, os resultados encontrados apontam para uma clara refutação da teoria da modernização e por sua vez, da hipótese meritocrática.

Contudo, apesar da conquista de um sistema educacional universal gratuito, nos níveis primário e secundário, e das diferentes abordagens teóricas, os estudos

empíricos a respeito da desigualdade têm demonstrado que de modo geral, existem diversas estruturas (mais ou menos rígidas) de estratificação social, e estas são estáveis, ou seja, se conservam de geração para geração. Além disso, que os processos de estratificação social, que reproduzem a desigualdade são ainda mais difíceis de serem modificados, mesmo comparando sociedades de países completamente diferentes (Pastore 1979; Haller e Portes 1969).

No que diz respeito à educação propriamente dita, não se pode dizer que ela seja capaz de realizar a hipótese liberal e democrática de promoção da igualdade. Embora os sistemas educacionais não sejam responsáveis pela construção da desigualdade, a escola está longe de ser uma instituição capaz de romper com a desigualdade existente, seja do ponto de vista das classes, raças ou de gênero. A escola assume um lugar de reprodução das profundas desigualdades sociais existentes, fazendo com que o acesso à educação, longe de ser um fator de equalização, seja apenas capaz de moldar os alunos para que eles ao saírem da escola, assumam posições diferenciadas no mercado de trabalho, reproduzindo em grande medida o capital simbólico por eles herdado.

Para além da educação primária e secundária, cabe investigar o papel da educação superior na promoção de novas rupturas com as desigualdades existentes, ou na reprodução das rígidas estruturas de desigualdade.

## O CASO BRASILEIRO

Analisando a sociedade brasileira, pós-industrialização, observa-se que, ao contrário da teoria da modernização, houve um processo de aumento das desigualdades e da distância entre as classes sociais existentes. A hipótese meritocrática de desenvolvimento industrial e econômico levar a uma maior equalização social não se confirma na história nacional. Além disso, a universalização do ensino teve início apenas em 1985 (período em que o processo de modernização e industrialização já havia se concretizado) com a obrigatoriedade do ensino do primeiro grau (hoje ensino fundamental).

A Constituição de 1988 previu o reconhecimento dos direitos sociais de forma ampla e universalizada a partir do reconhecimento do tripé: Saúde, Educação e Assistência Social para todos os cidadãos. O reconhecimento dos direitos sociais de forma universal por parte do Estado democrático brasileiro consiste em uma importante conquista social, sobretudo, diante da crescente desigualdade social observada a partir do modelo “Nacional desenvolvimentista” de caráter centralizador e concentrador de renda, adotado durante o regime militar no país.

Desse modo, tendo em vista a real incapacidade do mercado de se

auto-equilibrar e promover maior equidade fez-se importante o papel do Estado na construção de direitos para a construção de novas oportunidades para os cidadãos brasileiros. Para além desta conquista inicial de direitos, ainda não se pode dizer que a oportunidade de educação gerou uma maior equidade entre os indivíduos, o que promoveria uma competição justa por melhores ocupações e salários.

É dentro deste contexto, que assim como em outras sociedades já mencionadas, a hipótese meritocrática não se confirma na sociedade brasileira, pois ainda são observadas variáveis de origem social e econômica na reprodução das desigualdades e não apenas aquelas relacionadas à capacidade e treinamento individuais.

A partir dos estudos sociológicos sobre estratificação social, contemporaneamente, tem-se que a desigualdade social deve ser analisada, sobretudo, a partir de uma perspectiva de análise intergeracional, buscando explicar a influência de variáveis de origem, como raça, gênero e classe, por exemplo, e o impacto que estas possuem para a transmissão da desigualdade. Ou seja, buscando compreender como a desigualdade se reproduz de uma geração para outra. Trata-se de investigar os efeitos que a origem tem sobre o destino dos indivíduos. Neste caminho, de estudo entre origem e destino, faz-se importante avaliar qual o efeito que a educação possui na construção de novas e reais oportunidades ou nas limitações que se colocam inclusive para a aquisição de mais anos de estudo por parte dos indivíduos, tendo em vista a existência de barreiras socialmente definidas. Assim, mesmo após a universalização do acesso à educação básica no Brasil, faz-se importante analisar a dinâmica da transmissão intergeracional da desigualdade.

Os estudos realizados no Brasil a respeito da desigualdade social, em que pesem algumas diferenças encontradas, sobretudo a respeito das tendências de mobilidade social, apontam para a importância da educação, como um mecanismo de aumento da fluidez, promovendo uma maior dissociação entre origem e destino. Entretanto, reconhecem as desigualdades de acesso à educação, tendo em vista a o peso que variáveis de origem ainda possuem na estratificação educacional.

Os estudos de Pastore e Silva (2000) apontam para uma análise mais otimista em relação ao potencial de fluidez e mobilidade ascendente na sociedade brasileira. Os estudos de Costa Ribeiro (2007) chamam atenção para a importância da educação como fator de mobilidade, entretanto, destaca as dificuldades de mobilidade de longa distância entre as classes sociais.

Segundo Costa Ribeiro, no Brasil observa-se uma grande mobilidade entre as classes de elite, assim como também entre as classes baixas. Entretanto, considera que haveria pouca mobilidade das classes baixas para as classes altas, assim como das classes altas para as classes baixas. Também segundo Scalón (1999), constatou-se que “existe maior fluidez entre estratos que se encontram próximos, o que revela a presença de barreiras que se impõem à mobilidade entre as posições extremas



da estrutura social” (Scalon 1999: 124). Este fato seria fundamental para explicar a grande concentração da mobilidade ocorrendo entre os estratos intermediários, o que formaria uma “zona de contenção”. Neste sentido, observa-se que a maior parte da mobilidade social observada no país foi de pequeno alcance, tendo ocorrido entre classes muito próximas.

Segundo Santos (2002), observa-se que no Brasil, há uma grande associação entre ganhos salariais e anos adicionais de escolaridade. Esta forte correlação seria significativa para demonstrar o “peso especial da educação na geração da desigualdade de renda do trabalho” (2002: 253).

Ainda segundo Santos “a desigualdade na distribuição da educação, medida pelo coeficiente de variação, é tão elevada no Brasil (0,97) que supera o patamar registrado para o conjunto da América Latina (0,84), enquanto as economias industriais apresentam um indicador de apenas 0,36” (2002: 254).

De acordo com Fernandes (2004), apesar da universalização da educação básica no Brasil, esta não foi suficiente para que variáveis de origem como raça e origem urbana perdessem a sua relevância na determinação das trajetórias escolares. Principalmente na construção de limitações para alunos negros e de origem rural. Com o desenvolvimento econômico, o acesso à educação não se tornou menos seletivo no país.

Em um estudo que analisa coortes em um período de mais de oitenta anos, a autora demonstra o impacto do desenvolvimento econômico nacional na estratificação educacional e o papel da raça nesse processo. Segundo Fernandes (2004) o efeito da origem socioeconômica é forte nos primeiros níveis educacionais e fraco nos últimos.

Neste mesmo trabalho, segundo a autora, no que se refere ao peso das variáveis educação dos pais e ocupação do pai, ao longo do tempo, estas perdem seu poder explicativo sobre o alcance educacional dos filhos. “Um ano de educação da mãe eleva em 60% a probabilidade de o indivíduo completar o primeiro ano de estudo. Esta relação cai para 8% na explicação de que o filho complete qualquer educação pós-secundária. A variável gênero também mostra uma queda em seu efeito, mostrando que com a expansão do sistema educacional, as mulheres têm encontrado menos barreiras no seu alcance educacional.”<sup>3</sup>

Apesar destes avanços no que diz respeito a um enfraquecimento destas variáveis na determinação das trajetórias educacionais dos indivíduos, não se pode dizer que a hipótese meritocrática se confirma, pois ainda é marcante a relevância da raça,

<sup>3</sup> Entretanto, faz-se importante debater frente à hipótese meritocrática a respeito da desigualdade de gênero para além do acesso educacional. Pois a desigualdade de gênero atesta contra a suposta disputa por melhores ocupações e salários ser uma disputa de base meritocrática.

principalmente para negros e da variável origem urbana, no que se refere às limitações de acesso à escolarização. Mesmo com o desenvolvimento econômico, ocorre segundo a autora, um aumento na relevância da origem urbana e seu efeito sobre as desigualdades educacionais.

O efeito da raça, contrariando o discurso da “democracia racial” chama atenção para um processo de crescente desigualdade. “Ter nascido preto ou pardo reduz as chances de a pessoa completar o primeiro ano de educação em 102% em relação a ter nascido branco ou asiático” (Fernandes 2004: 59). Além disso, para um negro continuar os estudos após a conclusão do Ensino Médio é tão difícil quanto concluir o primeiro ano de estudo. “Ser preto ou pardo dificulta as chances no alcance educacional do indivíduo, cada vez mais, à medida que o desenvolvimento econômico avança, quando comparado com o fato de ser branco” (Fernandes 2004: 43).

O efeito de se viver em áreas rurais até os quinze anos, faz com que estes indivíduos enfrentem barreiras ainda maiores no que se refere ao acesso à educação do que aqueles que viveram nas cidades, independentemente da raça, educação dos pais, ocupação do pai ou gênero.

Contudo, observa-se na sociedade brasileira que mesmo com a universalização e obrigatoriedade do ensino fundamental, ainda existem fortes processos de estratificação no acesso, e após a entrada, prevalecem barreiras que dificultam a conclusão dos níveis educacionais mais altos. Para além dos problemas relacionados à estratificação educacional, a universalização dos níveis básicos educacionais não foi capaz de promover a igualdade de oportunidades, justificando a livre e justa competição entre os mais aptos, pois embora as mulheres estejam alcançando maiores níveis educacionais, superando inclusive os níveis educacionais dos homens recentemente, elas ainda se deparam com o preconceito no mercado de trabalho que mantém relações desiguais de cargos e de salários entre homens e mulheres.

Contemporaneamente, a fim de compreender aprofundadamente os mecanismos de reprodução da desigualdade social que se observa no país, para além do processo de universalização do ensino básico, faz-se importante identificar os principais mecanismos sociais de exclusão que criam fortes barreiras e limites de mobilidade social, sobretudo, no que se refere à desigualdade racial.

Atualmente, tendo em vista iniciativas do governo federal na promoção de políticas de inclusão de alunos pobres e negros nas universidades públicas a partir de

cotas e nas universidades e faculdades particulares a partir de bolsas,<sup>4</sup> faz-se importante investigar em que medida, o acesso à formação superior, estaria criando possibilidades reais para que os indivíduos de classes econômicas mais baixas e em especial os negros, possam alcançar melhores condições de trabalho e maiores possibilidades de mobilidade ascendente de longa distância, tendo em vista as descobertas a respeito da desigualdade educacional nos ensinos fundamental e médio.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se dizer que as análises a respeito da estratificação educacional, e social de modo geral, não corroboram a chamada hipótese meritocrática. As estruturas da desigualdade são complexas e multicausais. Assim, além dos aspectos adquiridos, não se pode deixar de lado a importância de variáveis de origem na transmissão intergeracional de capitais simbólicos importantes para a conquista de melhores ou piores posições no interior da sociedade.

A modernização das mais diversas sociedades embora tenha sido responsável por uma crescente valorização da educação — conhecimento, como forma de autoridade, não foi capaz de romper com alguns aspectos tipicamente relacionados às sociedades tradicionais como relações pessoais (capital social), classe, raça e gênero que em alguma medida se misturam a outros fatores como de capital humano — formação escolar e experiência de trabalho, e desse modo reproduzem novas e velhas formas de estratificação social.

Os diferentes estudos aqui analisados reforçam argumentos contrários à hipótese meritocrática. Os únicos casos em que houve de fato uma redução das desigualdades sociais existentes e também no sistema educacional, foram os casos da Suécia e Holanda, entretanto, segundo Blossfeld e Shavit, isto não ocorreu em

4 O ProUni – Programa Universidade para Todos - tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei n. 11.096, em 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderem ao Programa. Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos, o ProUni conta com um sistema de seleção informatizado e impessoal, que confere transparência e segurança ao processo. Os candidatos são selecionados pelas notas obtidas no ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio, conjugando-se, desse modo, inclusão à qualidade e mérito dos estudantes com melhores desempenhos acadêmicos. (Ministério da Cultura. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prouni/>).

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES é um programa do Ministério da Educação – MEC destinado a financiar a graduação no Ensino Superior de estudantes que não têm condições de arcar integralmente com os custos de sua formação. Para candidatar-se ao FIES, os alunos devem estar regularmente matriculados em instituições não gratuitas, cadastradas no Programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. Os critérios de seleção, impessoais e objetivos trazem transparência ao Programa, que tem como premissa atender aos estudantes com efetividade, destinando e distribuindo os recursos de forma justa e impessoal, garantindo a prioridade no atendimento aos estudantes de situação econômica menos privilegiada. (Ministério da Cultura. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prouni/>).

função de uma maior abertura do sistema educacional, mas sim, em função de reformas sociais e econômicas que seriam responsáveis por reduções significativas das desigualdades previamente existentes.

A grande maioria dos estudos não demonstra uma queda significativa da influência de variáveis de origem social na aquisição de melhores níveis educacionais.

Entretanto, um estudo importante que acompanhou após trinta anos da data de entrada de mulheres de origem social muito pobre e dentre estas, brancas, negras e latinas, em uma universidade pública de Nova Iorque, chama atenção para a importância do acesso ao ensino superior como mecanismo de ruptura de ciclos de pobreza e exclusão social. Apesar de resultados diferentes para mulheres negras em comparação com mulheres brancas e latinas, o estudo chama atenção para a importância do acesso à universidade não apenas para os ex-alunos, mas, sobretudo, para a transmissão de melhores chances de vida para as gerações futuras. Embora os autores reconheçam que o ter concluído o *college* ou o bacharelado não foi suficiente para romper com o ciclo de desvantagens existente na sociedade americana, pois classe e raça continuam a influenciar as chances de vida das crianças, o fato de ter proporcionado a entrada dessas mulheres no ensino superior, foi uma forma importante de enfraquecer este ciclo de desvantagens (Attewell e Lavin 2007).

Este estudo se torna uma referência importante para se pensar a respeito das desigualdades observadas no Brasil, tendo em vista as variáveis raça e origem social. Observa-se no país um crescente aumento de estudantes pobres e também de minorias étnicas (negros e índios) nas universidades públicas e particulares a partir de programas incentivados pelo Governo Federal e pelas universidades federais.

Desse modo, faz-se importante neste momento, investigar em que medida este acesso ao ensino superior e posterior conclusão será de fato capaz de romper ou minimizar a relevância de variáveis de origem na trajetória intrageracional desses novos profissionais e que novas possibilidades serão capazes de transmitir intergeracionalmente para as suas gerações futuras.

Faz-se importante, investigar a partir do acesso a uma formação superior, se esta seria suficiente ou não, para garantir um maior potencial de mobilidade social para indivíduos que têm origem em classes economicamente desfavorecidas. Além da variável de origem — classe social, a variável raça também se faz relevante no que se refere ao potencial de mobilidade a partir do acesso a uma formação superior, a fim de identificar os aspectos que delimitam mais ou menos a mobilidade social a partir de investimentos na educação superior, além da identificação de valores socialmente compartilhados, capazes de limitar os resultados, assim como o alcance dos programas sociais de investimento em educação superior nos países.

Além do debate a respeito das desigualdades educacionais, faz-se importante pensar nas estruturas e sistemas de reprodução social das desigualdades que

permanecem estáveis nas mais diversas sociedades, estabelecendo padrões estáveis ao longo de séculos, limitando as possibilidades de mobilidade ascendente de longa distância para os indivíduos de origem pobre e em sociedades multirraciais, especialmente os negros.

A experiência da Suécia e da Holanda nos mostra que não são os sistemas educacionais que seriam capazes de promover condições de igualdade para os indivíduos, mas reformas profundas de combate à desigualdade de classe e de oportunidades de todo o tipo, valorizando assim, a construção de sociedades mais igualitárias o que refletiu em um sistema educacional que foi capaz de reproduzir situações igualitárias.

Novas políticas por parte dos mais diversos Estados, após um primeiro momento de reconhecimento de direitos sociais que ganhou destaque, sobretudo após a segunda-guerra, são chamadas a agir a partir da execução de ações no combate às desigualdades existentes, e estas precisam ir além da inclusão dos jovens na escola, não que esta inclusão seja irrelevante, mas conforme diversos estudos empíricos têm demonstrado, não é possível romper com ciclos de reprodução das desigualdades sociais apenas a partir do acesso à educação primária e secundária. A educação superior talvez se mostre como um caminho, um passo a ser dado nesse processo, mas aliada a medidas de acesso ao ensino superior, faz-se importante pensar em políticas de combate à pobreza e à desigualdade racial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ANDREWS, G. Desigualdade racial no Brasil e nos Estados Unidos: uma comparação Estatística. *Estudos Afro-Asiáticos*, 1992, v. 22.
- ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico*, 1995, n. 39.
- ARUM, Richard; GAMORAN Adam; SHAVIT Yossi. More Inclusion than Diversion: expansion, differentiation, and market structure in higher education. In: *Stratification in Higher Education: a comparative study*. Stanford California: Stanford University Press, 2007: 1-35.
- ATTEWELL, Paul; LAVIN, David E. *Passing the Torch: does higher education for the disadvantaged pay off across the generations?* New York. Russel Sage Foundation. 2007: 1-78.
- BIELBLY, W.; BARON, J. Men and Women at work: sex segregation and statistical sex segregation. In: Grusky, D. (Ed.). *Social Stratification: class, race and gender in sociological perspective*. Bolder: Westview Press, 1994. pp. 606-632.
- BLOSSFELD, Hans-Peter; SHAVIT, Yossi. *Persistent Inequality: changing educational attainment in thirteen countries*. Boulder: Westview Press, 1993. (1-24; 351-376 ).
- BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990: 149-168.
- \_\_\_\_\_. *Razões praticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996: 13-52.
- \_\_\_\_\_. *A Distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: EdUSP; Porto Alegre, RS: Zouk, 2008: 93-151.
- BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert. Promessas Quebradas: reforma da escola em retrospectiva. In: N. Brooke, e J. F. Soares. *Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008: 90-105.
- BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. Pesquisa em Eficácia Escolar: Origem e trajetórias. Introdução. In: Brooke, N. e Soares, J. F. *Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008: 9-22.
- COLEMAN, James S. Desempenho nas Escolas Públicas. In: Brooke, N. e Soares, J. F. *Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008: 26-32.
- COLLINS, R. Functional and Conflict Theories of Educational Stratification. In: Karabel, J.; Halsey, J. *Power and Ideology Education*. New Iorque Oxford University Press, 1977: 118-136.
- CONSELHO CONSULTIVO CENTRAL PARA A EDUCAÇÃO (Inglaterra). O lar, a escola e a vizinhança. In: Brooke, N. e Soares, J. F. *Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008: 67-73.
- COSTA RIBEIRO, C. *Estrutura de Classe e Mobilidade Social no Brasil*. Bauru – SP: EDUSC, 2007: 101-208.

- CUNHA, Luiz Antônio. Democracia restrita – escola excludente. In: *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. Niterói, RJ: Cortez, 1991: 22-55.
- ENGLAND, P. Wage Appreciation and Depreciation: a test of the neoclassical economic explanations of occupational sex segregation. In: Grusky, D. *Social Stratification: class, race and gender in sociological perspective*. Bolder: Westview Press, 1994: 590-604.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem- Estar Social. *Boletim Informativo e Bibliográfico*, n. 46, 1998.
- FERNANDES, D. Estratificação Educacional, Origem Socioeconômica e Raça no Brasil: as barreiras da cor. In: IPEA. *Prêmio IPEA 40 Anos – IPEA*. Brasília: IPEA, 2005: 21-72. (Caixa 2004: Monografias Premiadas).
- GERMANO, José Willington. *Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)*. São Paulo, Cortez, 2005
- HALLER, A.; PORTES, A. Status Attainment Process. *Sociology of Education*, New York, 1973, v. 46, n. 1, 1969: 51-91.
- HAROLD, Howe. Carta de Entrega do Relatório Sobre Igualdade de Oportunidades Educacionais. In: Brooke, N. e Soares, J. F. *Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008: 23-25.
- HASENBALG, C. Entre o Mito e os Fatos: Racismo e Relações Raciais no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, 1995: 355-374.
- JENCKS, Christopher. Desigualdade no Aproveitamento Educacional. In: Brooke, N. e Soares, J. F. *Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008: 50-66.
- MARSHALL, T. H. *Política Social*. \_\_\_\_\_: \_\_\_\_\_, 1965.  
 \_\_\_\_\_. *Cidadania, Classe Social e Status*. \_\_\_\_\_: \_\_\_\_\_, 1967.  
 \_\_\_\_\_. MOSTELLER, Frederick; MOYNIHAN, Daniel P. Um Relatório Inovador. In: Brooke, N. e Soares, J. F. *Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008: 33-49.
- PASTORE, J. Mobilidade e Desenvolvimento Social. In: \_\_\_\_\_. *Desigualdade e Mobilidade Social no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz; USP, 1979: 145-202.  
 \_\_\_\_\_.; SILVA, N. *Mobilidade social no Brasil*. São Paulo: Makron Books, 2000. pp. 15-82.
- POLACHEK, S; SIEBERT, S. Gender in the Labor Market. In: Grusky, D. *Social Stratification: class, race and gender in sociological perspective*. Bolder: Westview Press, 1994: 583-589.
- REICH, M. The Economics of Racism. In: \_\_\_\_\_: \_\_\_\_\_. Bolder: Westview Press, 1994: 469-474.
- SANTOS, J. *Estrutura de Posições de Classe no Brasil: mapeamento, mudanças e efeitos na renda*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A trágica condição da política social. In: Abranches, S. H. et al.. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.
- SCALON, C. Mobilidade Social no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/ IUPERJ, 1999: 111-136.
- SMITH, Adam. Riqueza das Nações. *Folha de São Paulo*, São Paulo, v. 4, 2010: 9-18, 423 p.
- SZELÉNYI, S. Woman and the Class Structure. In: Grusky, D. *Social Stratification: class, race and gender in sociological perspective*. Bolder: Westview Press, 1994: 577-583.
- TREIMAN, Donald J. Industrialization and social stratification. *Social Stratification: research and theory for the 1970's*. New Iorque: The Bobbs-Merrill Company, Inc. Indianapolis, 1970: 207-234.
- WEBER, M. *From Max Weber: essays in sociology*. New York. Oxford University Press, 1971.
- WILSON, W. The Declining Significance of Race: Blacks and Changing American Institutions. In: Grusky, D. *Social Stratification: class, race and gender in sociological perspective*. Bolder: Westview Press, 1994: 520-530.



# EXPANSION OF EDUCATIONAL ACCESS AND SOCIAL INEQUALITIES: A DEBATE ON THE MODERNIZATION THEORY AND THE MERITOCRATIC HYPOTHESIS

## ABSTRACT

This work aims to conduct a theoretical and empirical research on the theory of modernization and meritocratic hypothesis based on the assumption that economic development would lead to reducing inequalities in modern industrialized countries. In the sociological perspective, the study of educational stratification, called meritocratic hypothesis, proposes that the universalization of basic education levels promote equal opportunities, contributing to a more egalitarian society. It is proposed from this study, a reflection on the process of modernization and the issue of universal education in the Brazilian society, in perspective with other societies, in order to develop a comprehensive discussion about inequality, as well as to contribute to the building process of developing public policies to face these inequalities and to make a more inclusive democracy and then, a more equal and democratic society.

## KEYWORDS

Modernization, meritocracy, education, social inequalities.

## SUBMETIDO EM

janeiro de 2012

## APROVADO EM

fevereiro de 2013

## SOBRE A AUTORA

ALINE AMORIM MELGAÇO GUIMARÃES

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Contato: [alineguimaraes@hotmail.com](mailto:alineguimaraes@hotmail.com)

# Teoria & Sociedade 21.1 JANEIRO/JUNHO DE 2013

EXPERIMENTOS INTERNACIONAIS DE PARTICIPAÇÃO: O BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA  
RICARDO FABRINO MENDONÇA

METÁFORAS QUE CONSTRUYEN LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN E INCENTIVO AL DESEMPEÑO  
DOCENTE EN CHILE

HUGO CAMPOS WINTER

CRISTIAN LANDEROS HERRERA

JOSÉ MIGUEL MERA ADASME

RODRIGO SOTO LAGOS

VICENTE SISTO CAMPOS

O SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA BRASILEIRO EM PERSPECTIVA COMPARADA  
GERALDA LUIZA DE MIRANDA

PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL E DIREITOS CULTURAIS: SENTIDOS DO DISCURSO

PALOMA GOULART

ALEXANDRE CARDOSO

MOVIMENTOS SOCIAIS, RISCOS E NOVAS TECNOLOGIAS: ENSAIO SOBRE AS DISPARIDADES  
NO PROCESSO DE POLITIZAÇÃO

JORGE LUIZ DOS SANTOS JUNIOR

BIANCCA SCARPELINE DE CASTRO

FÁTIMA PORTILHO

A CIDADE E OS ANIMAIS: DA MODERNIZAÇÃO À POSSE RESPONSÁVEL

ANDRÉA OSÓRIO

UM PASSADO QUE ENCURRALA O PRESENTE: CIDADANIA, EQUIDADE E POLÍTICAS AFIRMATIVAS  
NO PENSAMENTO BRASILEIRO

JOSÉ HENRIQUE ARTIGAS DE GODOY

PÓS-PENTECOSTALISMO NO BRASIL – UMA LEITURA CONCEITUAL

DANIEL ROCHA

MAURO PASSOS

AMPLIAÇÃO DO ACESSO EDUCACIONAL E DESIGUALDADES SOCIAIS: A TEORIA DA MODERNIZAÇÃO  
E A HIPÓTESE MERITOCRÁTICA EM DEBATE

ALINE AMORIM MELGAÇO GUIMARÃES