

ISSN 0100-199X

**ANPOCS** **bib**

Revista Brasileira de Informação Bibliográfica  
em Ciências Sociais

**46**

**Neste número:**

Análise de Risco  
Estado do Bem-Estar Social  
Movimentos Sociais e Partidos Políticos  
Autonomia Universitária

RELUME



DUMARÁ

**BIB** — Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (ISSN 0100-199X) é uma publicação semestral, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) destinada a estimular o intercâmbio e a cooperação entre as instituições de ensino e pesquisa em Ciências Sociais no País. O **BIB** é editado sob orientação de um Editor e um Conselho Editorial composto de profissionais em Ciências Sociais de várias instituições do País.

*Editor*

Charles Pessanha

*Comissão Editorial*

Charles Pessanha (IUPERJ e UFRJ)

Jairo Marconi Nicolau (IUPERJ)

José Ricardo Ramalho (UFRJ)

José Sergio Leite Lopes (UFRJ)

*Conselho Editorial*

Glaucio Ary Dillon Soares (CEPPA/UnB)

Helena Bomeny (UERJ e FGV)

Ilza Araújo Leão de Andrade (UFRN)

Maria Célia Paoli (USP)

Maria Celina d' Araújo (FGV e UFF)

Maria Lygia Barbosa (UFMG)

Maria Sylvania Porto Alegre (UFC)

Patrícia Birman (UERJ)

Roque de Barros Laraia (UnB)

Associação Nacional de Pós-Graduação e  
Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS  
Universidade de São Paulo – USP  
Av. Prof. Luciano Gualberto, n. 315, sala 116  
05508.900 – São Paulo, SP  
Tel.: (011) 818-4664 – Fax: (011) 818-5043

Direitos reservados para esta edição  
RELUME-DUMARÁ / ANPOCS

*Publicação e Comercialização*

DUMARÁ DISTRIBUIDORA DE PUBLICAÇÕES LTDA.

Rua Barata Ribeiro, 17 – sala 202

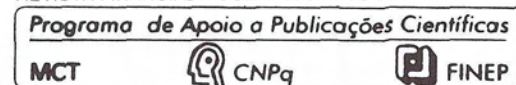
22011-000 – Rio de Janeiro – RJ

Tel.: (021) 542-0248 – Fax: (021) 275-0294

*Editoração*

MMFREIRE – Editoração e Arte

REVISTA FINANCIADA COM RECURSOS DO



Impresso no Brasil



**Sumário**

<b>A Trajetória das Análises de Risco: Da Periferia ao Centro da Teoria Social</b>	<b>3</b>
Julia S. Guivant	
<b>Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social</b>	<b>38</b>
Carlos Aurélio Pimenta de Faria	
<b>Nexo entre Atores Sociais: Movimentos Sociais e Partidos Políticos</b>	<b>73</b>
Aloísio Ruscheinsky	
<b>Debate sobre Autonomia Universitária:</b>	
<i>Autonomia Universitária: Notas sobre a Reestruturação do Sistema Federal de Ensino Superior</i>	<b>113</b>
Carlos Benedito Martins Sérgio de Azevedo	
<b>A Construção da Universidade Autônoma</b>	<b>123</b>
José Vicente Tavares dos Santos	
<b>Universidade, Autonomia e Qualidade Acadêmica</b>	<b>129</b>
Gilberto Velho	
<b>A ANDIFES e a Autonomia</b>	<b>133</b>
Tomaz Aroldo da Mota Santos	
<b>Teses e Dissertações em Ciências Sociais</b>	<b>137</b>

**Colaboram neste número:**

*Carlos Benedito Martins* é professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB) e diretor-científico do Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior (NESUB) desta Universidade.

*Carlos Aurélio Pimenta de Faria* é professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

*Gilberto Velho* é professor titular de Antropologia Social do Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), ex-presidente da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs).

*José Vicente Tavares dos Santos* é professor titular do Departamento de Sociologia e diretor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente preside a Sociedade Brasileira de Sociologia.

*Julia Guivant* é professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

*Sérgio Azevedo* é professor titular da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).

*Tomaz Aroldo da Mota Santos* é ex-reitor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e ex-presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

**Copidesque:**

*Beth Cobra*

*Patrícia Campos de Souza*

**Tradução:**

*Vera Pereira*

**Versão dos resumos:**

*Diane Groszklaus*

**Revisão:**

*Graça Maria Rozentul*

*Marina Fonte Pessanha*



## A Trajetória das Análises de Risco: Da Periferia ao Centro da Teoria Social\*

Julia S. Guivant

### Introdução

Nesta última década, o conceito de risco passou a ocupar um lugar central na teoria social. Dois dos mais importantes e influentes teóricos sociais contemporâneos, Ulrich Beck e Anthony Giddens, contribuíram decisivamente para isto, ao considerarem os riscos, em especial os ambientais e tecnológicos de graves conseqüências, como chaves para entender as características, os limites e transformações do projeto histórico da modernidade. Discutindo o caráter daqueles riscos, Beck e Giddens lançaram nova luz sobre questões referentes aos conflitos sociais, às relações entre leigos e peritos, ao papel da ciência e às formas de fazer e definir a política. Ambos os teóricos, ainda que com abordagens que mantêm diferenças, coincidem em propor que o conceito de sociedade de risco passe a substituir o de sociedade de classes. Seus trabalhos têm gerado um frutífero debate, especialmente no contexto acadêmico anglo-saxão (Lash *et al.*, 1996; Irwin e Wynne, 1996; Bauman, 1992 e 1993; Mol e Spaargaren, 1993; Franklin, 1998; Heelas *et al.*, 1996; Adams, 1995).

A temática dos riscos não é nova nas ciências sociais. Uma vasta produção tem sido desenvolvida, em especial desde os anos 80, configurando uma dinâmica área subdisciplinar. En-

quanto Beck e Giddens projetaram o tema dos riscos ao centro da teoria social, outras análises mantiveram os riscos como um tema mais restrito de estudo, enfatizando a sua decisiva carga cultural e social (Turner e Wynne, 1992; Krinsky e Golding, 1992; Renn, 1992).

O objetivo central deste artigo é situar as contribuições de Beck e Giddens no interior da temática dos riscos nas ciências sociais, temática cuja trajetória não é linear, evolutiva ou cumulativa, mas apresenta múltiplas ramificações, debates, confluências e simultaneidade de argumentos entre autores que nem sempre se referenciam entre si. Apesar disso, as diversas tendências teóricas compartilham a crítica às análises técnicas e quantitativas dos riscos, até então dominantes, por ignorarem que tanto as causas dos danos como a magnitude de suas conseqüências estão mediadas por experiências e interações sociais (Renn, 1992). Também contrariamente à prática do analista técnico dos riscos, que isola a opinião individual, as análises provenientes das ciências sociais não se perguntam sobre as crenças particulares dos indivíduos, mas sobre as teorias e princípios que organizam seu mundo, construídos e compartilhados socialmente.

Os estudos técnicos e quantitativos de riscos foram realizados especialmente nos anos 60, por várias disciplinas, sobretudo a Toxicologia, a

\* Parte do trabalho de pesquisa bibliográfica para este artigo foi realizada durante o meu pós-doutorado na Wageningen Agricultural University, Holanda, em 1995-96. Agradeço ao CNPq o financiamento recebido nesse período, o apoio dos professores do Department of Rural Development daquela universidade, e os comentários de John Wilkinson, Tamara Benakouche, Ilse Scherer-Warren e demais colegas participantes do seminário interno do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde foi discutida uma versão preliminar deste texto.

Epidemiologia, a Psicologia — behaviorista e cognitiva — e as Engenharias. Os métodos formulados por esta abordagem foram adotados como centrais para os procedimentos regulatórios de agências norte-americanas como a Environmental Protection Agency (EPA), a Food and Drug Administration (FDA) e a Occupational Safety and Health Administration (OSHA), cujos critérios e *standards* servem como parâmetro para as políticas de outros países. A partir desta abordagem técnico-quantitativa, o risco é considerado um evento adverso, uma atividade, um atributo físico com determinadas probabilidades objetivas de provocar danos, e que pode ser estimado mediante cálculos quantitativos de níveis de aceitabilidade que permitem estabelecer *standards*, através de diversos métodos (predições estatísticas, estimação probabilística do risco, comparações de risco/benefício, análises psicométricas). O conceito de “risco aceitável”, decisivo nesta abordagem técnica, foi formulado em 1969 por C. Starr (ver Turner e Wynne, 1992), representando o nível limite de risco que deve ser assumido como norma para atividades voluntárias. O seu argumento principal apontava no sentido de que a sociedade pode estabelecer este nível de risco aceitável como parte de um *trade-off* entre os riscos e os benefícios.

O estudo técnico e quantitativo dos riscos abrange, fundamentalmente, três temas: estimação, comunicação e administração. A estimação dos riscos inclui a caracterização das fontes de risco, a medição da intensidade, frequência e duração das exposições aos agentes produzidos pelas fontes de risco e a caracterização das relações entre as doses de risco e suas conseqüências para as populações afetadas. A comunicação dos riscos, visando diminuir as distâncias entre a percepção dos leigos e a dos peritos — parâmetro racional a ser atingido pelos primeiros mediante a difusão de mais informação —, é um dos maiores desafios para os técnicos. Os leigos tendem a ser identificados como receptores passivos de estímulos independentes, percebendo os riscos de forma não científica, pobremente informada e irracional. Estima-se que os riscos percebidos pelos leigos não necessariamente correspondem aos riscos reais, analisados e calculados pela ciência.

Finalmente, a administração dos riscos é um dos aspectos fortes desta abordagem técnica, fornecendo elementos quantificáveis para a formulação de políticas públicas de legislação e regulação de riscos, na medida em que permite diferenciar os realmente importantes dos triviais e, assim, estabelecer prioridades, avaliar os *trade-offs* de poluentes e alocar de forma eficiente os recursos públicos (National Research Council, 1996; Leiss e Chociolko, 1994, pp. 27-45).

Nos anos 70 e 80, acadêmicos, ambientalistas e setores industriais diversos apresentaram várias críticas a estes métodos, dentre elas, a falta de dados científicos quantitativos suficientes para relacionar a exposição a substâncias químicas a riscos à saúde e as divergências graves de opinião dentro da comunidade científica sobre como interpretar as evidências e a incerteza dos resultados (National Research Council, 1996). Em parte como resposta a estes questionamentos, os métodos quantitativos continuaram sendo desenvolvidos com recursos probabilísticos cada vez mais sofisticados. Também passaram a ser mais discriminadas as percepções dos leigos, como na interpretação, de grande influência na área, proposta por Fischhoff, Lichtenstein, Slovic, Derby e Keeney (1981). Em diversas pesquisas de Psicologia cognitiva, esse grupo procurou identificar atributos extras dos riscos percebidos — e não meramente o seu desconhecimento — que levariam as pessoas a dar importâncias diferentes a riscos equivalentes quanto ao número de mortes que podem causar. Dentre tais atributos extras foram pesquisadas propriedades qualitativas como voluntariedade, familiaridade, controlabilidade, efeitos imediatos e certeza de morte.

As críticas a esta abordagem metodológica são compartilhadas pelas diversas análises sobre os riscos partidas das ciências sociais, que foram determinantes na configuração da trajetória acima mencionada — o deslocamento das análises dos riscos da periferia para o centro da teoria social —, o objeto deste artigo. Na próxima seção abordarei uma das primeiras críticas à abordagem técnica-quantitativa dos riscos, desenvolvida a partir da contribuição da teoria cultural dos riscos, formulada já no final dos anos 60 pela an-



tropóloga inglesa Mary Douglas e colegas. Esta teoria caracteriza-se pela ênfase no caráter cultural de todas as definições de risco, o que leva à diluição das diferenças entre leigos e peritos e à diferenciação de uma pluralidade de racionalidades dos atores sociais na forma de lidar com os riscos. Num segundo momento, examinei os trabalhos sobre riscos que, sobretudo a partir dos anos 80, paralelamente à linha teórica de Douglas, foram produzidos em diferentes direções, configurando uma área de pesquisa bastante pulverizada em temas e teorias. Pulverização que não impediu que a área fosse adquirindo, gradativamente, maior reconhecimento acadêmico, especialmente a partir das interseções com as sociologias ambiental e da ciência. Por último, analisarei as idéias de Beck e Giddens e o debate acadêmico que eles originaram.

Visto que ainda se trata de uma área incipiente no contexto acadêmico brasileiro, o mapeamento da trajetória da análise dos riscos, tal como proposto neste artigo — sem pretender esgotar a riqueza dos trabalhos produzidos, nem se deter nos inúmeros estudos de caso já realizados —, pode colaborar na elucidação de um dos temas mais destacados nos debates atuais no campo da teoria social.

### **A Análise Cultural dos Riscos**

Uma das primeiras críticas às análises técnicas sobre riscos foi desenvolvida a partir dos trabalhos de Mary Douglas, que estabeleceu as bases do que passou a ser identificado como a teoria cultural dos riscos, centrada numa visão socioconstrutivista segundo a qual os indivíduos são organizadores ativos de suas percepções, impondo seus próprios significados aos fenômenos (Wildavsky, 1991). Esta perspectiva não foi motivada, originalmente, pela preocupação com os riscos tecnológicos ou naturais, mas pelo estudo antropológico de rituais de purificação em sociedades simples. O livro de Douglas, *Pureza e Perigo* (1966), pode ser considerado o marco inicial da abordagem cultural, com sua análise da poluição moral a partir do estudo das relações entre restrições alimentícias e ordem social. A conclusão da autora é a de que, quaisquer que

sejam os riscos objetivos, as organizações sociais tendem a enfatizar aqueles perigos que possibilitem um reforço das ordens religiosa, política ou moral, a fim de que estas se mantenham coesas (Rayner, 1992, p. 87).

Segundo Douglas (1985, pp. 2-3, e 1994, pp. 3-19), depois da publicação deste livro o tema dos riscos permaneceu secundário nas suas pesquisas. Nem por isto ela deixou de notar o desenvolvimento, ao longo desse período, de uma nova profissão de especialistas em riscos, enquanto crescia o número de pesquisas encomendadas por agentes identificados pela opinião pública como culpados por determinados danos, nas quais se argumentava que o público exagerava os riscos. Sua retomada do tema deu-se a partir do encontro com o cientista político Aaron Wildavsky, que teria comentado, provocativamente: “[...] é o comportamento em relação à poluição realmente algo diferente nas sociedades tribais? Será que nós estamos por cima desse tipo de atitude?” (Douglas, 1994, p. 10). Desde então, Douglas e Wildavsky passaram a trabalhar juntos com o objetivo de elaborar uma abordagem mais geral sobre os riscos, que tanto incluísse as sociedades modernas como as tribais, o que foi apresentado no livro *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*, de 1982.

Confrontando as explicações técnicas sobre riscos, especialmente as que se originam na Psicologia, Douglas e Wildavsky trouxeram o tema dos riscos para o campo do debate político e moral. Na seleção dos riscos relevantes, nem sempre a evidência científica teria o papel esclarecedor, pelo fato de que a escolha responderia a fatores sociais e culturais, e não naturais. Em lugar de se perguntar “*how safe is safe enough?*”, como fizeram Fischhoff *et al.* (1981), eles se perguntam “*how safe is safe enough for this particular culture?*”, questionando, assim, a pretensão dos peritos de definir objetivamente os níveis aceitáveis de segurança. Para Douglas e Wildavsky, na estimação desses níveis, ninguém pode dizer que é um perito. Ainda que nos tenham beneficiado com os avanços científico-tecnológicos (por exemplo, aumento da expectativa de vida e queda das taxas de mortalidade

infantil), ao abrirem-se novas áreas de conhecimento, também aumenta a distância entre o que se conhece e o que seria desejável conhecer. Em decorrência disso, afirmam eles, como não podemos conhecer tudo em relação aos riscos, não pode haver garantias de que os riscos que as pessoas procuram evitar sejam, efetivamente, os que de forma objetiva provocariam nelas mais danos. Portanto, temos de lidar com conhecimentos que são incertos, aspecto que a perspectiva técnica sobre os riscos não considera ao superintelectualizar os processos decisórios e superenfaticar os impedimentos dos leigos, classificados como irracionais. Entre os peritos há divergências significativas sobre quais são os métodos mais apropriados para estimar os riscos, assim como sobre quais são as margens desejáveis de segurança.

Entretanto, se os diversos riscos a que estamos expostos são reais o suficiente, e alguns efetivamente assustadores, por que, na nossa época, a poluição ambiental e tecnológica tem sido destacada de forma especial dentre os outros riscos a que estamos expostos? Douglas e Wildavsky (1982) centram seu livro nesta questão. Apesar de reconhecer que os riscos tenham especificidades objetivas, os autores não consideram que as evidências científicas sobre os danos ambientais sejam a causa das preocupações com a natureza, porque não seria possível ver a natureza de forma neutra através do conhecimento científico. Em decorrência disso, eles criticam a explicação, muito difundida, sobre o surgimento da consciência ecológica que a relaciona com uma alta satisfação das necessidades materiais básicas (Douglas e Wildavsky, 1982, pp. 12-13). Inglehart (1977), um dos reconhecidos autores deste argumento, procurou demonstrar, a partir de *surveys* aplicados em diversos países altamente desenvolvidos, que setores afluentes da população, uma vez que não precisam mais se preocupar com a segurança de seus corpos, procuram satisfazer necessidades pós-materialistas e atingir um padrão mais alto de qualidade de vida, o que inclui práticas sociais mais altruístas, como a preocupação ambiental. Para Douglas e Wildavsky, esta associação não chega a demonstrar por que a consciência social desenvolvida entre

os setores sociais mais afluentes orienta-se para o meio ambiente e não para outras questões, como a educação dos pobres ou o amparo dos indigentes. Além disto, segundo eles, o altruísmo não é monopólio das sociedades pós-industriais, observando-se também em grande número de culturas não industrializadas, apesar de seu nível de pobreza.

Para entender as escolhas dos riscos, Douglas e Wildavsky as vinculam com as escolhas de nossas instituições e de como queremos viver: valores comuns levam a medos comuns, assim como a um acordo implícito sobre o que não temer. As pessoas selecionariam determinados riscos como relevantes (guerra, poluição, câncer, desemprego) segundo o papel que estes possam ter no reforço da solidariedade social das instituições das quais elas participam. A atenção que as pessoas dão a determinados riscos em lugar de outros seria parte de um processo sociocultural, que dificilmente tem uma relação direta com o caráter objetivo dos riscos. Desta maneira, ao se considerar que os riscos são percebidos e administrados de acordo com princípios inerentes que reforçam formas particulares de organização social, deixa de ser possível tratar os riscos de forma neutra, com ferramentas metodológicas quantitativas.

Como, então, analisar a correlação entre a forma pela qual o público escolhe os riscos a serem temidos e as escolhas de organizações sociais das quais estes atores fazem parte? Os autores partem do contraste entre as formas centrais de organização social, em que predomina a burocracia ou o mercado, e a periferia, onde se localizam grupos dissidentes. Trata-se de diversos ambientes sociais nos quais os indivíduos interiorizam determinados valores e comportamentos. O comportamento de tipo burocrático, que caracteriza as grandes organizações (igrejas, corporações industriais e associações políticas), é identificado por Douglas e Wildavsky como sendo de caráter fundamentalmente "hierárquico", com uma orientação de todas as partes para o todo. Em contraste com este tipo, os autores utilizam a categoria "individualista" para descrever o comportamento que inclui o mercado e orienta-se para a procura privada de lucro de todas as formas. Apesar de serem opostos em diver-



sos aspectos, ambos os tipos de organização dão prioridade aos riscos que ameaçam a todo o sistema, gostam de proteger regras universais e não se envolvem com questões que dizem respeito a um futuro distante. Para o hierárquico, não há nenhuma ameaça de descontinuidade entre o presente e o futuro: o sistema estável que protegeu as pessoas no passado as continuará protegendo no futuro. O individualista tem confiança na capacidade do mercado para escolher o melhor e rejeitar o pior, assegurando menos riscos futuros. Unem-se, ambos, na aversão a riscos que representem ameaças à configuração do tecido social: invasões estrangeiras e declínio econômico. Entretanto, distanciam-se a respeito da forma pela qual o governo deve impor regras que afetem o comportamento dos indivíduos (Douglas e Wildavsky, 1982, pp. 95-101).

Uma visão dissidente tanto da forma de organização hierárquica como da individualista é identificada pelos autores no que denominam de sectarismo racional. Para ressaltar o significado de seus valores espirituais, as seitas recorreriam à estratégia de desvalorizar o mundo externo e, assim, evitar as relações de seus membros com este. A seita é o espaço puro e o exterior, o contaminado. Segundo Douglas e Wildavsky, enquanto as visões centrais assumem que o futuro será uma extensão do presente, a visão sectária precisa que o futuro seja diferente e pior do que o presente para que suas críticas ao centro passem a contar com maior peso político. O movimento ambientalista é apresentado como exemplo desta visão sectária (Douglas e Wildavsky, 1982, pp. 127-151). Os autores ressaltam o papel da crescente percepção dos riscos tecnológicos pela população norte-americana na manutenção da solidariedade interna dos grupos ambientalistas, ao aumentar o poder do "inimigo" tecnológico. O movimento ambientalista, como grupo sectário, empregaria medos irracionais a respeito da natureza e da tecnologia para resolver seus próprios problemas de organização interna. Se ele tem receptividade em determinados setores da população, isto simplesmente é explicado como resultado de um processo de mudança cultural que colocaria os indivíduos diante de um cenário de incerteza, gerador de ansiedades

que acabam sendo projetadas no meio ambiente e nas tecnologias modernas.

Este argumento provocou numerosas críticas, até entre alguns seguidores da própria teoria (Rayner, 1987 e 1992, p. 91; James e Thompson, 1989, p. 89), pela redução de uma rica diferenciação cultural dentro do movimento ambientalista a um conflito tradicional de interesses entre a racionalidade industrial conservadora e uma oposição radical, rural e idealista. Em parte como resposta a estas críticas e à falta de atenção dada à proposta central da teoria cultural, em 1985 Douglas publicou *Risk Acceptability According to the Social Sciences*, um livro no qual continua trabalhando a temática das influências sociais na percepção dos riscos, focalizando, especialmente, o estado da arte no campo acadêmico. A autora analisa como se determina a aceitabilidade dos riscos, tópico que posteriormente passou a ser central em outros autores (Beck, 1992a; Wynne, 1996c) que também criticam a perspectiva técnica para avaliar os riscos. Douglas se pergunta: "o que significa risco razoável? o que é um nível aceitável de risco?", questionando diretamente a forma pela qual os riscos são estimados pelas teorias objetivistas. Segundo ela, os níveis aceitáveis de risco são apenas parte do que deve ser pesquisado. Também devem ser relacionados com a forma pela qual se determinam os níveis aceitáveis de qualidade de vida, assim como de moralidade e decência. A influência dos fatores sociais na percepção dos riscos não deveria ser considerada, afirma Douglas (1985, p. 18), como fumaça que obscurece uma lente de telescópio, distorcendo uma imagem verdadeira. Uma análise mais completa deveria considerar as transformações da imagem como resultado de uma focalização mais precisa tanto sobre a sociedade, seus valores, suas instituições e sua cultura, como sobre as formas pelas quais os indivíduos avaliam os riscos.

Para desenvolver este argumento, Douglas retoma a tipologia mais complexa com a qual havia trabalhado no seu livro *Natural Symbols* (1970), utilizada em parte no trabalho com Wildavsky e que continua utilizando em seus mais recentes trabalhos (Douglas, 1994 e 1996). A tipologia identifica quatro formas básicas de or-

ganização social, associadas a concepções sobre o mundo (conceitos sobre cognição, tempo e espaço, por exemplo), que por sua vez representam quatro tipos de racionalidades (James e Thompson, 1989, pp. 87-88). A aceitabilidade dos riscos é parcialmente determinada conforme estes sejam percebidos como apoiando ou ameaçando as formas de organização social. A categoria “grupo” mede quanto os indivíduos pertencem a unidades sociais integradas. Desta maneira, um grupo alto indica interações freqüentes com outros grupos, mantendo-se uma forte diferenciação entre nós e eles. Um grupo baixo remete a indivíduos que não estão incorporados e que mantêm redes sociais abertas e laços fracos entre eles. Segundo a grade, analisam-se as pressões sociais no comportamento individual, como papéis sexuais, limitações raciais etc. Indivíduos de uma grade alta são sujeitos a altas restrições sociais, ao passo que os de uma grade baixa são relativamente livres no seu comportamento.

Combinando essas duas categorias, a tipologia inclui, primeiro, a comunidade organizada hierarquicamente. Os riscos são distribuídos por uma burocracia centralizada, que os estima e administra seguindo recomendações dos peritos. O consentimento individual é algo considerado óbvio, já que o indivíduo deve sacrificar-se pelo bem comum. Em segundo lugar, temos a comunidade que se organiza de forma igualitária e que dá importância ao consentimento dos indivíduos na distribuição justa dos riscos ao apoiar-se na confiança em instituições locais participativas. Em terceiro lugar, Douglas identifica os indivíduos competitivos, entre os quais o consentimento deve ser negociado. Os riscos são regulados pelos mecanismos de mercado, de forma desigual. E, por último, encontram-se os indivíduos atomizados, em grande parte marginalizados do debate sobre os riscos. Eles não têm expectativas de que o mundo exterior seja justo, ou de que as instituições sociais sejam bem-sucedidas no controle dos riscos, só lhes restando confiar na boa sorte. Suas atitudes tendem a ser de consentimento passivo.

Uma das versões desta tipologia é a realizada por Schwarz e Thompson (1990), combinando-a com a classificação que Holling (ver refe-

rências em Adams, 1995, p. 33; White, 1992, p. 323) desenvolveu no final dos anos 70 — vinculando tipos de estratégias de manejo de riscos e crenças sobre a natureza —, segundo a qual, quando confrontados com a necessidade de tomar decisões contando com dados insuficientes, os administradores tendem a assumir que a natureza se comportará de determinada maneira: de forma benigna, efêmera ou perversa/tolerante. Schwarz e Thompson agregaram a esta classificação o mito da natureza caprichosa, procurando assim completar o que definem como o paradigma das racionalidades plurais que permeiam todas as culturas, influenciando as decisões políticas e sociais sobre quais riscos tomar e evitar, tanto entre leigos como entre peritos. A natureza caprichosa complementa-se com um senso de fatalismo, restando esperar que nada grave aconteça. O individualismo combina com o mito da natureza benigna, que provê um contexto de apoio para o empreendedor que apela para o ensaio e erro como parte de seu estilo de vida. A natureza efêmera complementa-se com a perspectiva igualitária, com sua ética de “*small is beautiful*”. A visão da natureza perversa/tolerante combina com a abordagem tanto da natureza como das relações sociais do tipo hierárquico: pesquisas são necessárias para determinar os limites da tolerância da natureza e regulações são fundamentais para que tais limites não sejam desrespeitados (ver Adams, 1995, pp. 36-37).

James e Thompson (1989) aplicam tal tipologia para analisar como diferentes indivíduos enfrentam determinados riscos considerando não meramente a sua probabilidade de ocorrência, mas também a credibilidade e confiança de quem seja o gerador da informação e administrador da segurança. Esses autores relacionam as diferentes racionalidades decorrentes da tipologia com os posicionamentos perante os riscos da indústria nuclear.

Wildavsky (1991) introduz a tipologia retrabalhada de Schwarz e Thompson na análise dos debates sobre os riscos das biotecnologias a fim de mostrar que nestes estão envolvidas não só incertezas sobre as suas conseqüências — um nível de incerteza é sempre inevitável —, mas também visões rivais sobre como o mundo opera,



isto é, certezas contraditórias — termo que retoma também de Schwarz e Thompson (1990). Wildavsky procura apresentar a tipologia de forma mais flexível, esclarecendo que um indivíduo não necessariamente precisa aderir ao mesmo modelo sobre a natureza em contextos sociais diferentes e em relação a outros temas. O conflito, fundamentalmente estabelecido entre os que aceitam e os que não aceitam a introdução no meio ambiente de organismos geneticamente transformados, é apresentado como sendo de caráter cultural. Neste contexto, Wildavsky discute possíveis cenários futuros: um, preventivo ou antecipatório, com fortes regulações, condições controladas de experimentação, sem erros tolerados; o outro, resiliente, com a aceitação de uma aprendizagem sobre as biotecnologias do tipo ensaio e erro.

Estas aplicações e aprimoramentos da tipologia grade/grupo procuram mostrar como as disputas em relação aos riscos não podem ser analisadas a partir de uma oposição entre os que assumem uma posição racional e aqueles que assumem uma posição irracional, ou entre leigos e peritos, porque há sempre diversas racionalidades envolvidas nos conflitos sobre riscos. Entretanto, a própria tipologia, ainda que reformulada, apresenta algumas sérias limitações, como apontaram diversos autores (Renn, 1992, pp. 74-76; Wynne, 1992; Rayner, 1992), dentre as quais destaco:

- a) determinismo nas relações entre as atitudes dos indivíduos e os padrões culturais que estruturam as mentes individuais, assim como as organizações sociais, e na adoção de certos valores, o que pressupõe uma coerência estável entre crenças e comportamentos no nível individual;
- b) determinismo na representação de que cada tipo corresponde a um conjunto de valores excludentes. Uma pessoa pode pertencer a diferentes organizações e grupos com diferentes perfis culturais. Portanto, se os grupos são misturas de protótipos, reduz-se o poder explicativo da tipologia (não aplicável às propostas de Wildavsky (1991) e Schwarz e Thompson (1990));
- c) simplismo na escolha dos protótipos, que não conseguem captar a variedade dos grupos so-

ciais. Por exemplo, muitos grupos religiosos podem ter uma estrutura hierárquica mas uma doutrina igualitária;

d) pouca capacidade explicativa e maior valor como hipótese de trabalho;

e) o problema da escala em que se aplica a tipologia: no nível de organização social, de pequenos grupos, ou de uma cultura política mais ampla?

No que se refere à contribuição da teoria cultural no plano das estratégias de controle dos riscos, observa-se que, apesar de sua originalidade, ela pouco tem se dedicado a refletir sobre sua formulação. Em parte, isto pode ser atribuído, como comenta Rayner (1992, p. 84), aos poucos estudos empíricos sobre percepção de riscos e seu manejo: predominam análises de caráter mais acadêmico sobre debates passados e sobre os processos decisórios neles envolvidos, em detrimento de contribuições mais diretas sobre problemas atuais. Além disto, o relativismo cultural ao qual tende Douglas dificulta uma ponte com as políticas regulativas.

Entretanto, alguns dos representantes desta teoria (Rayner 1987) dedicaram um certo espaço ao estabelecimento de alguns parâmetros básicos de relação entre a teoria e a formulação de políticas públicas — fundamentalmente, ao apelo à necessidade de aceitação dos limites valorativos, inevitáveis na delimitação dos riscos. As decisões sobre os riscos aceitáveis exigem escolhas sobre como queremos nosso futuro, que não se deduzem diretamente dos dados probabilísticos. Isto implica abandonar as metodologias técnicas, mediante as quais os pesquisadores pretendiam eliminar os vieses políticos e valorativos para meramente agradar a seus clientes, como se os riscos pudessem ser estudados num estado puro, completamente artificial, utilizando-se, sobretudo, de um individualismo metodológico que também elimina as motivações dos atores estudados (Douglas, 1994, p. 11).

Esta crítica ao limite do individualismo metodológico é estendida por Douglas à forma pela qual a abordagem técnica estuda as instituições. A inevitabilidade de um conceito relativo de segurança deveria ser incorporada pelas instituições

sociais, em lugar de uma aversão radical aos riscos, que leva ao desenvolvimento de medidas antecipatórias que podem gerar um falso senso de segurança ao deixar de considerar a possibilidade de acontecimentos inesperados. As ações implementadas para evitar ou controlar determinados riscos, no geral apresentadas como soluções de caráter meramente técnico-científico, podem provocar outra seqüência de novos riscos. Uma forma de lidar com os riscos seria fazer com que as populações potencialmente afetadas tivessem acesso a eles como questões políticas e não como problemas “purificados”, apresentados em fórmulas probabilísticas (Douglas, 1994). Douglas e Wildavsky (1982, p. 197) exemplificam esta proposta com a política energética. A alternativa seria evitar concentrar-se numa fonte única, de maneira que, no caso de qualquer problema de nível tecnológico ou de abastecimento, se pudesse responder com resiliência. Diversidade e flexibilidade seriam as melhores defesas ante um futuro incerto. Extinguir a variedade levaria a um aumento dos riscos.

Outra crítica da teoria cultural aos métodos probabilísticos, relevante em termos de suas implicações práticas no controle dos riscos, aponta o limite metodológico da aplicação de questionários ou testes psicológicos para entender por que uma pessoa recusa conselhos sobre como agir com segurança. A recusa para seguir conselhos sobre segurança pode ser entendida como uma possibilidade. Douglas (1994, pp. 102-121) considera que o desconhecimento deste argumento é um dos problemas centrais enfrentados pelas campanhas de prevenção da AIDS, por exemplo. Este gravíssimo risco gera debates sobre a vulnerabilidade dos corpos, sobre as fontes de infecção e sobre o *status* das recomendações profissionais, revelando diversas racionalidades, analisadas por Douglas a partir da tipologia grupo/grade. Entre os indivíduos cuja comunidade é forte, desenvolve-se a fé na imunidade individual. No caso da cultura individualista, procuram-se os riscos até de forma explícita, como entre usuários de drogas, prostitutas e outros atores isolados que, por estarem isolados, não desenvolvem uma justificação de suas atitudes para os colegas, e cujas opiniões são menos estáveis. Douglas sugere que

as campanhas preventivas deveriam aceitar a necessidade de elaborar diferentes mensagens para cada um destes grupos culturais.

Com tal argumento, o autor reforça uma das suas contribuições ao estudo dos riscos: as políticas regulativas e preventivas devem partir do reconhecimento da existência de uma pluralidade de racionalidades entre os chamados leigos e de uma tênue diferença entre estes e os peritos.

### **A Difusão das Análises Sociais sobre os Riscos**

Paralelamente aos trabalhos de Douglas e colegas, desde os anos 80 vem aumentando significativamente o número de estudos sociais sobre riscos, bastante pulverizados em termos de temas e enfoques teóricos, e também críticos da abordagem quantitativa dos riscos. Devido à limitação de espaço, não é possível aqui considerar este grande número de trabalhos, já analisados e classificados por outros autores (ver Hanningan, 1995; Renn, 1992; Johnson e Covello, 1987; Adams, 1995).

As relações entre leigos e peritos e as estratégias para o controle dos riscos são duas questões particularmente importantes nas análises que, a partir da sociologia ambiental, assumem uma posição construtivista para estudar as divergências e conflitos sobre a natureza, as causas e a extensão dos problemas ambientais entre os diversos atores sociais envolvidos.<sup>1</sup> A orientação construtivista desenvolveu-se especialmente na fase da sociologia ambiental, iniciada em meados dos anos 80, contribuindo para a revitalização teórica e uma projeção maior da área dentro da disciplina, processos em parte motivados pelo crescimento dos movimentos ambientalistas e a crescente preocupação com os efeitos globais dos riscos ambientais (Mol, 1995). O período prévio — entre os anos 70 e a primeira parte dos 80 — caracterizou-se por trabalhos mais empíricos, menos críticos acerca dos problemas ambientais, e com uma certa marginalidade dentro da corrente central da Sociologia.

Short, no seu discurso como presidente da American Sociological Association no congresso de 1984, foi um dos primeiros sociólogos a



chamar a atenção não só sobre como as pesquisas sociais podiam iluminar as análises sobre riscos, mas também sobre como as ciências sociais podiam enriquecer-se a partir delas, bem como da contribuição da teoria das organizações e das ciências cognitivas — desafio assumido posteriormente por Beck e Giddens. Para Short (1984), a interdisciplinariedade poderia modificar a teoria do comportamento racional, que influenciou significativamente a análise do risco nas suas origens. O resultado deste estudo interdisciplinar não implicaria negar a racionalidade da ação social, mas mostrar como as percepções de risco se constroem em função do grau em que as instituições responsáveis pela determinação e administração do risco são confiáveis para o público. Isto implica arrolar diferentes níveis de confiança nas instituições, referentes à competência, responsabilidade etc. dos seus peritos, como elementos cruciais para entender as percepções de risco, especialmente entre os leigos.

Sem negar a existência de uma realidade objetiva nem o poder causal independente dos fenômenos naturais, os cientistas sociais que passaram a se identificar como construtivistas tendem a afirmar que, na análise dos riscos ambientais e tecnológicos, devem ser incorporados os processos de negociação sobre como defini-los e enfrentá-los. Tais conflitos não só atravessam as relações entre peritos e leigos, mas também dividem a própria comunidade científica, pelo fato de que a definição de um incidente de poluição ou de um padrão de qualidade ambiental depende de julgamentos sociais em combinação com evidências científicas (Brown, 1989; Krinsky e Golding, 1992).

O cruzamento das análises sociais dos riscos com a sociologia da ciência e a sociologia das organizações tem sido realizado de forma mais densa por Brian Wynne, um dos pesquisadores mais destacados dentro da perspectiva construtivista, atualmente pesquisador e diretor do Center for the Study of Environmental Change, na University of Lancaster, Inglaterra. Desde seus primeiros trabalhos, Wynne (1987) dedicou-se a estudar as percepções dos leigos em relação a diversos tipos de risco (usinas nucleares, resíduos perigosos) e os conflitos com o conhecimento

perito. Dentro deste tema, Wynne (1992) reconhece a contribuição da teoria cultural dos riscos de Douglas na avaliação dos limites das análises técnicas sobre a percepção dos riscos, que excluíam o fato de que tanto a percepção dos leigos como a dos peritos estão permeadas de pressupostos morais e sociais, geralmente originados nas suas experiências, e respondendo a diferentes racionalidades. Compreender estas diversas experiências seria um requisito essencial para as estratégias de comunicação entre leigos e peritos, em lugar de se procurar “corrigir” o que estes últimos julgam como mal-entendidos ou ignorância dos primeiros (Wynne, 1987, p. 374). Mas Wynne distancia-se das análises da teoria cultural por considerar que a tipologia grade/grupo determina as identidades sociais de forma estrutural, sem dar espaço para as ambigüidades das crenças entre os seres humanos. A teoria cultural, segundo ele, tampouco permite elaborar uma definição de riscos correspondente às complexidades apresentadas pelas sociedades na alta modernidade, aspectos que Wynne procura desenvolver nos seus trabalhos mais recentes, mediante o debate com as idéias de Beck e Giddens, como veremos mais adiante.

Wynne desafia as análises técnicas em três planos, não aprofundados pela teoria cultural:

1) *O papel da confiança nas instituições que controlam os riscos tecnológicos e ambientais entre os leigos.* Além da introdução de debates atuais da sociologia do conhecimento científico no campo das análises de risco — por exemplo, o pressuposto de que todo conhecimento é condicional —, Wynne resgata da teoria sociológica (a de Garfinkel, por exemplo) a centralidade do conceito de “confiança” como uma das dimensões-chave da vida social e da viabilidade institucional para explicar os conflitos sobre os riscos contemporâneos. Esses conflitos — sejam eles de caráter ambiental ou tecnológico, entre peritos ou entre estes e os leigos —, ao serem estudados a partir de tais contribuições, não são explicados pela falta transitória de critérios técnicos definitivos — impossíveis de se atingir —, mas pelas suas dimensões institucionais.

As respostas leigas aos riscos e as informa-



ções sobre os riscos apóiam-se numa racionalidade que emerge de experiências e julgamentos individuais sobre a credibilidade e confiança das instituições que assumem o seu controle, envolvendo questões como o desempenho, as atitudes, a abertura ou transparência das indústrias e das agências regulatórias dos riscos. Trata-se de julgamentos que não são meramente um contexto subjetivo dos conflitos sobre riscos, mas determinam os próprios riscos objetivos. Em dois estudos Wynne analisou como se estabelece este conflito entre leigos e peritos.

Um caso é o conflito entre peritos e produtores rurais ingleses em torno de riscos decorrentes do herbicida 2,4,5-T (Wynne, 1989 e 1992). Os peritos do Comitê de Assessoramento Científico sobre Pesticidas pressupunham, na sua avaliação dos riscos de tal herbicida, uma correspondência entre as condições possíveis no mundo real e as controladas nos laboratórios dos toxicologistas. Mas associações de agricultores da Inglaterra reclamaram sobre as difíceis e quase impossíveis condições de segurança. O seu mundo real não podia assemelhar-se ao do laboratório. Wynne (1992, p. 286) não considera que estas limitações (dificuldades de regulação dos aparelhos, do uso dos equipamentos de segurança etc.), apontadas pelos produtores, sejam meramente contextuais, mas sim constitutivas dos riscos reais. Tanto os cientistas como os produtores envolvidos neste debate partiam de diferentes sistemas de avaliar os riscos, construídos a partir de diferentes modelos sobre a prática social de controle dos elementos contaminantes.

O outro estudo de caso (Wynne, 1992, 1996b e 1996c) refere-se às respostas de criadores de ovelhas na região de Cumbria, na Inglaterra, aos conselhos de cientistas sobre as restrições a serem introduzidas depois do acidente de Chernobyl. Aqui Wynne procura demonstrar como o conhecimento dos leigos pode chegar a ser relevante para a ciência, isto é, como os criadores de ovelhas não devem ser considerados como meramente "impactados" pelo conhecimento científico, mas também como geradores de conhecimentos.

2) A "sociologia ingênua" assumida pelos

peritos. Estes realizam seus estudos sobre os riscos acreditando que o mundo real é equivalente ao mundo dos laboratórios. Os peritos partiam, portanto, de um mundo ideal de operações, inspeção, manejo ou manutenção dos riscos, que impregna as análises técnicas dos riscos. As instituições e organizações que estimam e controlam os riscos, observa Wynne (1989), tendem a carecer de uma reflexividade crítica sobre o tipo de confiança que inspiram nas populações afetadas. Ao tentarem impor uma definição de um determinado risco e uma estratégia para seu controle, podem gerar ansiedade social entre os leigos, em face do possível temor de descontrolo institucional no seu manejo. Por sua vez, essa atitude de desconfiança é geralmente interpretada pelos peritos como ignorância, irracionalidade, ou expectativas ingênuas de margem zero de riscos. Com esta reação, pode-se iniciar um ciclo negativo de polarização, exacerbando, entre alguns setores leigos, a sensação de ameaça por parte de instituições que não respeitam suas identidades e racionalidade no problema em questão (Wynne, 1989, p. 35, e 1992, p. 282).

Wynne menciona os estudos de segurança dos reatores nucleares, que devem pressupor idéias sobre a qualidade das organizações sociais, de forma a gerar informações sobre as probabilidades de que aconteça algum erro no sistema. Enquanto os peritos esperam que as situações novas sejam previstas, deixam de considerar como seus conhecimentos são condicionais, ou seja, que sua validade depende da condição de que o modelo social implícito em determinada tecnologia, por exemplo, efetive-se na prática. Esta condicionalidade não depende de incertezas a serem superadas, mas da indeterminação intrínseca na validação dos conhecimentos.

A diferenciação de níveis de incerteza é um ponto central no argumento de Wynne (1996d), assim como no de outros autores (Furrowicz e Ravetz, 1989 e 1992). Em primeiro lugar, só se poderia falar apropriadamente de risco quando se conhecem e se podem quantificar com certeza as chances de diversos resultados de um sistema que apresenta perigo. Em segundo lugar, quando conhecemos os parâmetros importantes do sistema mas não as probabilidades de distinção,

pode-se falar de incertezas que tendem a ser aceitas e incluídas nas análises pelos peritos. Espera-se que com novos conhecimentos os pontos incertos sejam superados. Em terceiro lugar, Wynne aponta a ignorância em relação aos aspectos que não tenham sido previamente identificados pelos peritos em determinado experimento ou acidente, apesar de sua importância. Isto é, os cientistas aceitariam, explicitamente, uma agenda restrita de incertezas, deixando invisível um conjunto de outras incertezas, especialmente as relacionadas com as condições-limite de aplicabilidade de conhecimentos existentes em situações novas ou inesperadas. Uma quarta dimensão é a da indeterminação intrínseca aos riscos e referente a como as cadeias causais são abertas, o que permeia até questões que, aparentemente, são só técnicas. Há, para Wynne (1996d, p. 68), um processo em aberto, na medida em que os resultados dependem de como os atores em papéis de intermediação vão se comportar. Entre estes atores, Wynne inclui administradores, gerentes, trabalhadores, agentes comerciais, fiscais, consumidores etc., cujos comportamentos podem ser socialmente contingentes.

3) *As implicações práticas para os processos decisórios sobre a gestão dos riscos.* A partir do reconhecimento da indeterminação, Wynne aponta os limites da administração técnica dos riscos que define de forma padronizada situações de risco, pressupondo a reorganização do comportamento social de forma a se adequar aos modelos de comportamento social implícitos nos *standards*. Haveria, assim, uma contradição inerente entre os modelos e a realidade aberta e indeterminada das intervenções humanas. Wynne esclarece que, ao assinalar esta contradição, não está sugerindo que nunca poderiam ser encontrados critérios para tomadas de decisões razoáveis. O que ele propõe é que tanto a ignorância como a indeterminação sejam tratadas seriamente como potenciais fontes de risco — riscos de segunda ordem —, situando-as no centro dos debates sobre as implicações sociais de uma determinada tecnologia ou substância perigosa. Desta maneira, em lugar de assumir a linguagem das políticas regulativas e preventivas sobre os

riscos, que pressupõe processos sociais facilmente controláveis e quantificáveis, Wynne (1989, p. 36; 1992, p. 292, e 1996c) sugere o envolvimento dos peritos num processo de aprendizagem social. Através desse processo, de caráter interativo e reflexivo, ele espera que os peritos reconheçam a condicionalidade do conhecimento, que se pretende “objetivo”, e entendam as bases socioinstitucionais de toda definição dos riscos. Em lugar de se restringirem as discussões a análises exclusivamente técnicas sobre níveis de aceitabilidade, quantificações diversas, medidas e modelação dos riscos, através deste processo de aprendizagem social abrir-se-iam espaços para negociações e debates sociais, sem procurar eliminar conflitos, ambigüidades ou indeterminações dos conhecimentos.

Com estes argumentos Wynne não só está sugerindo um papel diferente para os peritos, mas também, fundamentalmente, está pressupondo uma concepção sobre o conhecimento científico diferente da assumida pela abordagem técnica dos riscos, a partir da qual esta última é tomada como um dado para a análise sociológica. Wynne segue análises da área conhecida como SSK (*the sociology of scientific knowledge*), as quais, influenciadas pelo construtivismo social, caracterizam a ciência como um conhecimento intrinsecamente indeterminado e incerto, cujas fronteiras resultam de permanentes negociações internas e com outras instituições sociais (Latour, 1987; Knorr-Cetina, 1981). O próprio apelo dos cientistas no sentido de estarem produzindo um conhecimento determinado é considerado parte de uma retórica de legitimação, não necessariamente intencional (Szerszynski, Lash e Wynne, 1996, p. 8). De forma paralela, no contexto norte-americano, Freudenburg e Pastor (1992) apresentaram uma proposta semelhante, ainda que menos desenvolvida, no sentido de tomar como foco de análise sociológica a estimação probabilística dos riscos, tal como surgiu desde os anos 60. Esta não teria sido uma opção científica inevitável, mas representaria uma escolha sobre como interpretar os riscos, segundo interesses das elites acadêmicas e políticas.

Sem poder aqui entrar em mais detalhes a respeito desta interpretação, é importante obser-



var como os argumentos de Wynne, apesar de sua crítica ao conhecimento científico, não oferecem um tratamento equivalente às relações entre leigos e peritos nas negociações dos riscos, faltando uma explícita diferenciação interna de cada um destes setores, em particular no que se refere ao conhecimento leigo. Perde-se aqui, de certa maneira, a contribuição de Douglas na diferenciação da pluralidade de racionalidades do público. Este problema pode ser melhor observado nos exemplos que Wynne apresenta, nos quais, talvez de forma não proposital, se enfrentam, por um lado, leigos — com avaliação acurada dos riscos, mais abertos a mudanças circunstanciais e a novas informações, mas vítimas da desconsideração dos sistemas peritos — e, por outro, peritos — com dificuldades de incorporar o conhecimento leigo e de ajustar o científico a novos contextos. Em certos conflitos pode acontecer de setores leigos assumirem as mesmas atitudes que setores peritos, contra outros grupos de peritos e leigos, estabelecendo-se assim alianças cruzadas, tácitas, que complexificam as negociações e a comunicação dos riscos (Guivant, 1992 e 1997).

A análise de conflitos de risco confrontando leigos e peritos como se fossem categorias homogêneas é bastante generalizada nos estudos sociais de risco. Por exemplo, Powell e Leiss (1997, pp. 38-40) apresentam uma interessante metodologia para analisar os problemas na comunicação dos riscos (dioxinas, contaminação de hambúrgueres, silicões, hormônios para crescimento animal, dentre outros), mas sem considerar que não podem ser simplesmente confrontados de um lado peritos, do outro leigos. Observa-se, desta maneira, uma tendência a certa defasagem na forma de se considerarem os conhecimentos leigo e perito. Enquanto o segundo é colocado sob uma lente agudamente crítica, o primeiro pode permanecer bastante intocado. As conseqüências deste tratamento diferencial podem ser notadas tanto na forma pela qual são escolhidos os exemplos como nas alternativas sugeridas para lidar com os riscos modernos, que acabam caracterizadas de uma forma difusa.

Vejamos o caso de Irwin, sociólogo inglês com um enfoque muito próximo do apresentado

por Wynne, no seu interessante livro *Citizen Science* (1995), onde procura relacionar, originalmente, três áreas: a sociologia do conhecimento científico, as teorias da sociedade de risco e as análises específicas sobre relações entre leigos e peritos em contextos específicos. Irwin oscila entre uma crítica explícita a, simplesmente, reverter os termos da relação entre leigos e peritos e uma empatia implícita pelos conhecimentos leigos, vistos como, geralmente, mais certos do que os dos peritos. Estes são caracterizados como contextualizados, articulando elementos a partir de um processo de *bricolage* ou *learning by doing*, altamente práticos, orientados instrumentalmente. Irwin (1995, p. 129) reconhece que o conhecimento leigo pode incorporar elementos do conhecimento do perito, assim como este pode também ser contextualizado, ainda que nem sempre isso seja aceito. A sua proposta é de uma “ciência para os cidadãos”, que dialogue com eles, dando-lhes espaço para decisões em conjunto, colocando-se a seu serviço, como nas experiências das *science shops* na Holanda e na França, nas quais as demandas comunitárias orientavam as pesquisas universitárias. Mas Irwin não menciona que estas experiências foram perdendo importância naqueles países, além de servirem só para situações nas quais os leigos já estejam organizados e motivados para demandar assessorias científicas. Também permanece fora de questão a própria legitimidade das demandas dos leigos; isto é, Irwin dá a impressão de que, só por emanar de um público leigo, uma demanda já teria legitimidade garantida.

O confronto entre leigos e peritos e a tendência dos autores aqui analisados para enfatizar a contribuição e importância do conhecimento leigo em casos de conflitos ambientais, por exemplo, parecem pouco apropriadas para analisar a relação entre leigos e peritos no caso do Brasil. Em lugar de numerosos eventos nos quais leigos assumem iniciativas de crítica a problemas ambientais ou de risco à saúde não considerados pelos peritos, o que tende a ser observado é uma certa liderança de setores peritos na sua denúncia, incluindo-se aqui a intervenção ocasional dos meios de comunicação. Em termos bastante gerais, e na qualidade de hipótese de um trabalho

futuro, pode-se considerar que os leigos tendem a se manifestar mais apaticamente diante desses conflitos.<sup>2</sup> Assim, também deve-se considerar que, talvez, o papel dos peritos na formulação de políticas públicas não seja tão central ou decisivo no caso do Brasil, participando em muito menor grau em auditorias e júzos, por exemplo. Este papel diferente dos peritos em nosso país talvez possa ser uma das razões pelas quais a comunidade acadêmica no Brasil tem dedicado pouca atenção ao tema dos riscos.

Apesar desta defasagem no tratamento dos conhecimentos científico e leigo, análises como as de Wynne, Irwin e Freudenburg e Pastor aparecem entre as que contribuem para a crítica aos estudos técnicos sobre os riscos modernos à saúde, ao meio ambiente e às regulamentações de segurança a partir de argumentos baseados na sociologia da ciência. A estimação dos riscos é localizada numa área cinza, no contexto de incertezas, ambigüidades e indeterminações irreduzíveis, não havendo decisões únicas que apontem para critérios de otimização.

Entretanto, regulamentações e legislações são formuladas passando por alto estas características dos riscos. Uma outra rica e relevante vertente de trabalhos, também sob significativa influência da sociologia da ciência socioconstrutivista, tem abordado esta contradição. Um estudo pioneiro foi realizado pela socióloga canadense Liora Salter (1988) sobre o que ela denominou de *mandated science*, isto é, sobre o papel dos cientistas e da ciência na formulação de políticas reguladoras dos riscos, a partir de encomendas e pressões diversas realizadas por agentes governamentais e reguladores. A *mandated science* constituiria um mundo dentro do campo científico, com suas próprias regras e características, especialmente importante nos países altamente industrializados, onde se conta com uma decisiva participação de peritos em comitês, cortes, audiências públicas. Os processos de formulação de *standards* ambientais usados em relações comerciais e econômicas são o exemplo de *mandated science* que Salter trabalha no seu livro, pesquisando a origem destes *standards*, no geral dados como óbvios e fora de questionamento uma vez implementados.

Salter identifica diversas escolhas valorativas, não usualmente reconhecidas como tais, que subjazem nas atividades da *mandated science*, tais como: que estudos recomendar; como interpretar os que apresentam resultados incertos, ambíguos ou não diretamente operacionalizáveis; e quem deve ter a responsabilidade de provar a segurança ou não de determinados produtos.

O papel dos peritos na formulação de políticas de regulamentação também tem sido analisado por Collingridge e Reeve (1986), Jasanoff (1990 e 1993) e Jasanoff *et al.* (1995), que ressaltam, especialmente, os limites da "ciência reguladora". Os peritos, ao lidarem com fatos incertos, utilizando, às vezes, paradigmas teóricos inconsistentes e métodos de estudo questionáveis, assumem decisões carregadas de valores, como graus de aversão ou de tolerância aos riscos.

Qual é a alternativa diante destes limites? Do ponto de vista destas críticas sociais à abordagem técnica, há possibilidades de estabelecer compatibilidades entre ambas? As respostas são diversas. Wynne e os representantes da teoria cultural podem ser mencionados dentre os que tendem a enfatizar as incompatibilidades de pressupostos epistemológicos e metodológicos entre as duas perspectivas. Short (1984) e Short e Clarke (1992) encontram-se dentre os que não descartam a relevância da contribuição das análises técnicas, tendendo para uma complementação entre as teorias de *rational choice* e da psicologia cognitiva, o estudo dos contextos organizacionais e institucionais de tomada de decisões e os processos de construção social dos riscos. Os riscos não poderiam permanecer restringidos a percepções e construções sociais, mas deveriam incorporar as suas implicações objetivas como parte integral dos processamentos sociais de riscos.

Jasanoff (1993, p. 123) também se inclui entre os que se posicionam mais favoravelmente à integração entre as duas abordagens, estimando que algumas das idéias levantadas pela abordagem socioqualitativa — aqui ela faz referência à contribuição de Wynne — têm sido bastante consensuais:

"A estimação de riscos não é um processo científico, objetivo; fatos e valores, freqüentemente, fundem-se quando temos de lidar com assuntos



de graves conseqüências; fatores culturais afetam a forma pela qual as pessoas estimam os riscos; os peritos percebem os riscos de forma diferente de outros membros do público; a comunicação dos riscos é mais efetiva quando está estruturada como um diálogo do que como uma transferência na direção peritos-público.”

Segundo esta cientista política, as análises qualitativas contribuíram em três tópicos: escala, interatividade e contingência. No que se refere ao primeiro tópico, Jasanoff menciona que as estimativas técnicas de riscos geralmente apóiam-se em modelos comprimidos dos sistemas físicos, projetando, por exemplo, o que pode acontecer com organismos de engenharia genética a partir de estudos realizados em reduzidas áreas agrícolas, em duas ou três safras. Outro exemplo é quando se usa um número pequeno de animais ou pessoas para testar produtos que eventualmente serão distribuídos entre grande número de indivíduos com diferentes suscetibilidades a eles. Há, ainda, o problema decorrente de considerar grandes escalas para a análise de riscos, implicando a perda de aspectos cruciais de variações locais, como foi o caso, citado por Wynne, das dificuldades dos peritos ingleses de reconhecerem os efeitos peculiares do acidente de Chernobyl. Também as deficiências no cálculo de escala decorrem de se ignorar considerações distributivas nos modelos de risco, por idade, gênero, etnia, local de residência.

No que diz respeito à interatividade, Jasanoff aponta a importância de se aceitar a conexão entre os fenômenos naturais e sociais. Geralmente, nas análises técnicas sobre riscos, presume-se a existência de uma barreira entre ambos: de um lado os riscos objetivos, de outro as percepções. No campo das catástrofes tecnológicas é que Jasanoff encontra mais exemplos para demonstrar a necessidade desta integração, uma vez que, nestes casos, quase sempre observamos uma forte união entre pessoas e instituições produzindo conseqüências que ninguém previu.

Finalmente, Jasanoff menciona a importância do conceito de contingência ou dependência em relação ao contexto. Aqui ela se refere ao crescente número de estudos que, partindo do suposto de que a ciência não se constitui num

corpo cognitivo objetivo ou uniforme, afirmam que conhecer sobre os riscos ou interpretar os dados com os quais contamos depende de um leque de fatores, englobando desde experiências individuais e institucionais até a cultura política nacional. Também estes estudos mostram como, em determinadas situações e com estímulos apropriados, os leigos podem converter-se em peritos, como no caso de pais que, contando que seus filhos podem estar ameaçados por algum produto químico, passam a ser competentes toxicologistas amadores.<sup>3</sup>

O estudo das reclamações dos leigos também é destacado por Freudenburg e Pastor (1992) como uma contribuição decisiva dos cientistas sociais. A desmistificação destes debates pode nos levar a considerar que as instituições oficiais que trabalham com a determinação dos riscos podem não estar cumprindo satisfatoriamente suas obrigações, o que geraria atitudes defensivas, com alta carga emocional. Mas a Sociologia poderia tomar distância destas reações e analisar empiricamente como elas emergem, demonstrando que os riscos não são exclusivamente um fenômeno tecnológico, mas também social.

Jasanoff (1993) reconhece que há sérias dificuldades entre os pesquisadores da corrente técnico-quantitativa para assumir uma maior integração com a corrente socioqualitativa, especialmente em congressos e encontros acadêmicos. Isto é, haveria um significativo estranhamento entre os representantes das duas abordagens. Entre estes obstáculos, Jasanoff menciona as seguintes idéias, ainda fortes: (a) as análises *hard* assumem representar os riscos como eles “realmente são” e consideram que os trabalhos *soft*, na política ou sociologia, em grande parte explicam como as pessoas recusam aceitar as descrições da realidade que os peritos técnicos produzem; (b) o “problema” da percepção dos riscos esvanecer-se-ia se as pessoas pudessem simplesmente entender melhor as probabilidades ou aprender a comparar os riscos que eles mais temem com aqueles que encontram no seu cotidiano; (c) o público tem uma visão distorcida do risco porque os meios de comunicação dão uma imagem inadequada da ciência, com uma exagerada ênfase nas incertezas e conflitos. Se a informação comunicada realmen-

te fosse mais confiável, as pessoas não desconsiderariam os riscos que enfrentam.

Com esta enumeração de resistências, pode-se ver que um problema das agendas propostas para um trabalho de complementação entre as duas abordagens é o de deixar sem resposta uma questão-chave: a de como enfrentar as resistências entre os próprios peritos em aceitar os argumentos da perspectiva socioqualitativa.

### **Os Riscos no Centro da Teoria Social Contemporânea**

Beck e Giddens, inicialmente de forma paralela e, depois, a partir de um diálogo aberto em publicações diversas, transformaram substancialmente o debate sobre os riscos — em especial, os de caráter ambiental e tecnológico —, ao apresentá-los como centrais para entender a sociedade contemporânea. A forma pela qual esses dois sociólogos passaram a considerar os riscos é tão original quanto polêmica. Nos seus trabalhos encontram-se escassas referências aos trabalhos existentes sobre o tema nas ciências sociais que — como já foi aqui analisado — criticam os limites das abordagens técnicas e probabilísticas dos riscos de uma forma equivalente à que eles passaram a desenvolver. Mas, se neste plano há certas confluências não explicitadas, estas diluem-se na própria caracterização dos riscos. Beck e Giddens, em lugar de manter a análise no plano das percepções, apontam para as especificidades dos riscos contemporâneos, algo que Douglas e seus colegas, por exemplo, não discutem. Ainda que reconheçam que sempre houve riscos, Beck e Giddens consideram que os atuais são objetivamente diferentes. Para ambos, a sociedade contemporânea caracteriza-se pela radicalização dos princípios que orientaram o processo de modernização industrial, o que marcaria a passagem da sociedade moderna para a sociedade da alta modernidade, segundo Giddens, ou para a sociedade de risco ou da modernização reflexiva, segundo Beck. Com este argumento, ambos os teóricos também se distanciam das análises pós-modernas, na medida em que afirmam que ainda estamos na modernidade.

A seguir, analisarei como Beck e Giddens

caracterizam esta especificidade dos riscos, para posteriormente discutir como a ênfase na sua objetividade não os aproxima da abordagem técnica, mas os mantém próximos, ainda que com ambigüidades na definição dos riscos como construção cognitiva e social.

Para esses sociólogos, as sociedades altamente industrializadas, à diferença da sociedade industrial e de classes, própria do início da modernidade, enfrentam riscos ambientais e tecnológicos que não são meros efeitos colaterais do progresso, mas centrais e constitutivos destas sociedades, ameaçando toda forma de vida no planeta e, por isto, estruturalmente diferentes no que diz respeito a suas fontes e abrangência. Essas transformações da sociedade industrial não são processadas de forma intencional e política, mas são o resultado de uma autonomização das forças desta sociedade. O progresso gerado pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia passa a ser considerado como a fonte potencial de autodestruição da sociedade industrial, a partir do qual se produzem, por sua vez, novos riscos, de caráter global — afetando o planeta sem distinções de classe ou nacionalidade —, difíceis de serem percebidos e expressos em fórmulas físicas e químicas. Trata-se de riscos cujas consequências, em geral de alta gravidade, são desconhecidas a longo prazo e não podem ser avaliadas com precisão. Exemplos deles são o aquecimento global, a poluição dos recursos hídricos, a contaminação dos alimentos, AIDS, o buraco da camada de ozônio, a desertificação, a ecotoxicidade, a radioatividade, com efeitos a curto e longo prazos nas pessoas, animais e plantas.

Particularmente, Beck transformou o campo das análises sobre riscos ao introduzir, no seu livro de 1986 (traduzido para o inglês em 1992), o marcante conceito de “sociedade de risco” para se referir a esta fase de radicalização dos princípios da modernidade.<sup>4</sup> O marco para o surgimento da sociedade de risco teria sido o catástrofe de Chernobyl, que provocou um “choque antropológico” nas populações das sociedades industrializadas do Ocidente no que se refere ao desenvolvimento tecnológico. Deve-se considerar que Beck toma como fonte de referência para suas reflexões a situação da Alemanha, onde se



destacam as preocupações com os riscos globais. Ele analisa uma sociedade na qual a preocupação com a satisfação das necessidades materiais básicas teria sido substituída pela preocupação com o risco potencial de autodestruição da humanidade. Dado o caráter global dos riscos, perpassando fronteiras de classe e nação, Beck considera que este novo tipo de sociedade já não pode ser explicada como sociedade de classes. Se antes a fome era hierárquica, agora a poluição é democrática: a sociedade de risco significa o fim do outro como categoria social. Antes os riscos eram vistos como pessoais; agora passam a ser globais, atravessando fronteiras nacionais e de classes: “as cadeias alimentares interconectam praticamente a todos nós” (Beck, 1992a, p. 36).

Com este argumento, Beck não nega que algumas pessoas sejam mais afetadas que outras pelos riscos, reconhecendo que a sua distribuição segue as desigualdades de classe e as posições na escala social, mas com uma lógica distributiva diferente (Beck, 1992, p. 24). Trata-se de um efeito bumerangue, porque a sociedade de risco é uma sociedade global de risco. Fugir disto não é nada fácil. Os mais informados e com maior poder aquisitivo podem não consumir determinada verdura mais contaminada com resíduos de pesticidas, por exemplo, mas uma proteção completa dos riscos só seria obtida sem comer, beber ou respirar. Este é o quadro que caracteriza o fim da sociedade de classes. O confronto entre os dois tipos de sociedades pode ser visto no Quadro 1. Os processos que passam a se delinear a partir destas transformações são ambíguos, coexistindo maior pobreza em massa, crescimento de nacionalismos, fundamentalismos religiosos, crises econômicas, possíveis guerras e catástrofes ecológicas e tecnológicas com espaços no planeta onde há maior riqueza, tecnificação rápida e alta segurança no emprego.

Ainda que Beck não se detenha em definições detalhadas do que entende por risco, com este conceito ele abrange os ecológicos, químicos, nucleares e genéticos, produzidos industrialmente, externalizados economicamente, individualizados juridicamente, legitimados cientificamente e minimizados politicamente (Beck, 1992).

Eles podem trazer conseqüências incontroláveis, sem limites espaciais, temporais ou sociais, apresentando, assim, sérios desafios às instituições dedicadas a seu controle. Em síntese, trata-se de riscos com efeitos globais, invisíveis e, às vezes, irreversíveis.

A sociedade de risco apresenta, segundo Beck (1998), duas características centrais:

1) *Começa onde acaba a natureza.* Não há mais natureza que não tenha sido já afetada de alguma forma pela atividade humana. Os riscos que enfrentamos atualmente existem não apesar do conhecimento acumulado sobre nós e sobre o meio ambiente, mas justamente por causa desse conhecimento. Neste sentido, Beck diferencia os riscos externos, que podem ser calculados estatisticamente, e os riscos incertos manufaturados, que emergem como conseqüência dos esforços científicos para os controlar ou minimizar e que fogem de qualquer cálculo.

2) *Começa onde acaba a tradição.* Cada vez mais precisamos tomar decisões sobre os riscos que assumimos enfrentar, porque cada vez menos podemos confiar nas seguranças tradicionais. Mas isso abre a questão sobre como podemos tomar decisões se desconhecemos quase tudo em relação a eles. Nas sociedades altamente industrializadas, esta liberação da tradição acontece em um contexto de alta educação, fortes demandas de mobilidade no mercado de trabalho e judicialização avançada das relações de trabalho (Beck, 1994; Beck e Beck-Gernsheim, 1996).

A teoria da sociedade de risco proposta por Beck tem como eixo a interpretação das formas pelas quais se interconectam estes dois processos, afetando os estatutos da ciência e da política. Segundo Beck, a sociedade passou a ser um laboratório aberto, fora de controle, e as conseqüências deste processo levam a uma redefinição da forma e dos espaços de fazer política. O que era considerado uma esfera privada de responsabilidade e criatividade científicas passa a ser objeto de debate do que Beck denomina a subpolítica híbrida, questão a ser considerada na próxima seção.

O conhecimento científico, conforme Beck, tem ocasionado dois sérios problemas em rela-

**Quadro 1**  
**Diferenças entre a Sociedade de Classes e a**  
**Sociedade de Risco segundo Beck**

SOCIEDADE DE CLASSES	SOCIEDADE DE RISCO
<p><b>Modernização simples</b>  Fase que pode ser analisada segundo as categorias e princípios da sociedade industrial.</p> <p><b>Racionalização da tradição</b>  Contra a visão de que a modernidade é uma liberalização das tradições e religiões, assim como das limitações da natureza, afirmam-se novas tradições.</p> <p><b>Produção de riqueza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• antagonismos: capital/trabalho</li> <li>• hierarquias sociais</li> <li>• sujeitos revolucionários</li> <li>• responsabilidade organizada</li> <li>• racionalidade científica</li> <li>• conexão entre risco e segurança</li> </ul>	<p><b>Modernização reflexiva</b>  Fase de transformação social na qual, devido à sua própria dinâmica, a modernização muda de forma: classes, estratos, ocupações, papéis sexuais, empresas, estruturas setoriais, os pressupostos gerais e o curso do progresso natural técnico-econômico. Emergem novas linhas de conflitos sociais e de coalizões políticas.</p> <p><b>Racionalização da racionalização</b>  Dentro das instituições emergem conflitos sobre seus fundamentos e desenvolvimentos alternativos (políticas em relação às mulheres, transporte, emprego, tecnologia, entre outras).</p> <p><b>Produção de risco</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• antagonismos: polarização dentro do capital e também dentro do trabalho</li> <li>• sem hierarquias sociais</li> <li>• sem sujeitos revolucionários; não há um "proletariado ecológico"</li> <li>• irresponsabilidade organizada: é a interpretação do princípio da causalidade em termos individuais</li> <li>• racionalidade social, a partir de uma crítica ao progresso</li> <li>• desconexão entre risco e segurança</li> </ul>

ção aos riscos. Um se refere a como se determinam os "efeitos colaterais" de uma substância química. Já o próprio conceito de "efeitos colaterais" seria uma das formas que a ciência tem encontrado para manifestar a sua falta de conhecimento, os seus limites para estabelecer relações de causalidade entre fenômenos, sem impedir a

comercialização dos produtos químicos em questão. O segundo problema é que os riscos não só emergem como "acidentes" ou "efeitos colaterais", ou por causa de um mal uso da tecnologia. Eles estão submersos, mascarados nos "níveis de aceitabilidade" de contaminação, definidos por meio de pesquisas realizadas em condições de



laboratório, e por isso irrealis, e expressos em fórmulas que não traduzem a multiplicidade de bombardeio químico que sofremos cotidianamente. A ciência, ao estipular estes níveis aceitáveis de contaminação, estaria outorgando uma espécie de cheque em branco para poluir e envenenar a natureza “um pouquinho”, deixando como utópico o parâmetro de não contaminação. Os critérios de aceitabilidade de resíduos e de exposição a fontes de riscos não são fixos ou definitivos. Muitas vezes, o que se afirmava como não prejudicial à saúde humana passa a ser considerado prejudicial a partir de novas evidências, resultantes de pesquisas a longo prazo.

As principais críticas de Beck aos métodos técnicos na análise dos riscos podem ser resumidas da seguinte maneira (Mol e Spaargaren, 1993): (1) limitado alcance dos métodos, pois nem todas as substâncias podem ser avaliadas no seu potencial de risco, nem podem ser avaliados os efeitos das combinações nos nossos corpos e no meio ambiente; (2) não consideram os efeitos acumulativos a longo prazo; (3) projetam-se resultados estudados em animais para os seres humanos de uma forma controvertida; (4) ignoram-se os fatores sociais que podem influenciar as peculiaridades da sensibilidade dos indivíduos.

Apesar das significativas confluências com Beck no destaque teórico ao tema dos riscos, Giddens assume um tom menos dramático na sua análise, além de manter um diálogo mais aberto e freqüente com a teoria social, algo que tende a estar ausente nos trabalhos de Beck. A partir do seu livro *As Conseqüências da Modernidade* (publicado em inglês em 1990), Giddens passou a considerar a noção de risco como central na sua teoria; mas é no seu livro seguinte, *Modernity and Self-Identity*, de 1991, onde o tema é mais desenvolvido, já comentando as idéias de Beck.<sup>5</sup> Segundo Giddens, numa sociedade destradicionalizada e que problematiza o futuro, a noção de risco é chave: “viver no universo da alta modernidade é viver num ambiente de opções e riscos, concomitantemente, inevitáveis de um sistema orientado para o domínio da natureza e construção reflexiva da história” (Giddens, 1991, p. 109). Nestes livros, Giddens (1990 e

1991) abrange as transformações que caracterizam o período da alta modernidade, a separação do espaço e do tempo, a *disembedding* das relações sociais que aquela separação possibilita e um reordenamento reflexivo da ordem social. Essas transformações não só têm lugar no plano macrossocial mas também, e fundamentalmente, acontecem na vida social cotidiana, afetando os aspectos mais íntimos de nossas experiências.

A preocupação de Giddens com o cotidiano e o *self* já se tinha manifestado no livro onde apresenta a sua teoria de forma mais completa, *A Constituição da Sociedade* (Giddens, 1989; edição inglesa de 1984), e este tem sido um dos seus traços distintivos: procurar superar as dicotomias sociológicas clássicas entre as análises micro e macro. Entretanto, ao tratar a questão dos riscos, Giddens passa a dar mais relevância às transformações cotidianas, chegando, num trabalho posterior (Giddens, 1993 — edição inglesa de 1992), a entrar diretamente na análise das relações afetivas.<sup>6</sup>

Ao se remeter aos riscos da modernidade, Giddens esclarece que não está determinando que estes sejam maiores que os do passado. Nos primeiros duzentos anos da sociedade industrial, os riscos dominantes eram externos, às vezes atingindo os indivíduos de forma inesperada, mas também podendo acontecer regularmente, permitindo que fossem calculados para que as populações se protegessem e se assegurassem. Isto podia ser feito a partir de seguros privados e públicos, especialmente a partir do Estado de Bem-Estar Social. O aumento das expectativas de vida e a superação de sérias doenças, benefícios gozados especialmente pelas populações dos países altamente industrializados, assim como diversos avanços relevantes para reduzir os riscos à saúde (água potável segura, preparação higiênica dos alimentos, refrigeração, controle de roedores e insetos, aquecimento central etc.), são passos importantes no sentido do controle social dos riscos. Há, claro, os aspectos negativos: mais riscos de morte por acidentes de carro, drogas, poluição ambiental e alimentação contaminada por aditivos e pesticidas. Mas, em termos de segurança básica da vida, entre os aspectos positivos e os negativos, Giddens avalia que o peso dos

primeiros se deduz dos dados estatísticos sobre as expectativas de vida atuais.

Qual é, então, a especificidade dos riscos da alta modernidade? Eles são riscos novos, artificialmente manufaturados — ocasionados pelo próprio desenvolvimento científico e tecnológico característico da modernidade, em oposição aos riscos naturais —, e podem provocar sérias consequências, isto é, quando nos percebemos deles, já é muito tarde para se prevenir, como o acidente de Chernobyl, o efeito estufa, o aquecimento global. Porém, Giddens toma o cuidado de não sobredimensionar o papel destes riscos. Ele reconhece que, na sua história, a humanidade já viveu inúmeros temores de que terríveis catástrofes pudessem acabar com ela. A especificidade maior dos riscos atuais estaria em que, tanto para leigos como para peritos, a sua estimação é um exercício constante. A maioria de nós inevitavelmente se depara, no cotidiano, com sistemas de conhecimentos peritos diante dos quais somos leigos. Mas, se contamos com recursos apropriados, o conhecimento perito está disponível para todos. Nas sociedades pré-modernas, ao contrário, o conhecimento perito é codificado e inacessível para os indivíduos leigos por causa do analfabetismo.

Neste sentido, segundo a interpretação de Giddens, o conceito de “sociedade de risco” não remeteria só ao fato de que a vida moderna introduz novas formas de perigo para a humanidade, mas, especialmente, a novas relações entre sistemas de conhecimento leigos e peritos, num contexto em que a estimação dos riscos é, em grande parte, imponderável. Para Giddens (1998a), a sociedade de risco é uma sociedade altamente preocupada com o futuro e a segurança. Na alta modernidade (ou, como ele às vezes a denomina, na “cultura de risco”) a ciência está

desencantada; a certeza de seu conhecimento aparece minada até nas ciências naturais. Isso faz com que, nas decisões cotidianas, os indivíduos se reapropriem do conhecimento perito, sendo esse reinterpretado e transformado pelos leigos tanto nos espaços da intimidade como nos espaços políticos. Isto é, todos os planos da vida podem passar a ser permanentemente examinados a partir de novas informações, de revisões de conhecimentos anteriores e de argumentos em conflito (Giddens, 1994b, pp. 216 e 224, e 1996).

Numa sociedade destradicionalizada, como a da alta modernidade, a tradição não teria sido substituída pela certeza científica, mas pela dúvida radical.<sup>7</sup> Devemos escolher, por exemplo, a dieta mais saudável, o tratamento médico a seguir, o tipo de educação a dar aos filhos. Giddens observa como o corpo está-se convertendo em um fenômeno de opções e escolhas, nas esferas da reprodução biológica, da engenharia genética, das intervenções médicas. Estas transformações individuais vinculam-se a transformações globais, num processo complexo de “transmutação da natureza num campo da ação humana”.

Esta possibilidade e necessidade de escolha sobre nosso projeto de *self* (nos planos físico e psíquico) se faria acompanhar de um descrédito acerca do conhecimento dos peritos, sempre sob revisões e debates. O consumidor deve navegar num mar de informações que surgem dos meios de comunicação, da ciência, do conhecimento local, para assim poder tomar suas decisões. Este processo de construção de nossas biografias, distante das influências da tradição, é denominado por Giddens de “reflexividade”, com um sentido mais pessoal e intencional que o conferido ao termo por Beck, englobando processos não conscientes no nível macrosocial.



Quadro 2

Diferenças entre Sistemas Peritos e Conhecimentos Leigos nas Sociedades Tradicionais e da Alta Modernidade segundo Giddens

	Sociedades tradicionais	Sociedades da alta modernidade (cultura de risco)
<b>Sistemas peritos</b>	<p>Pouco ligados a sistemas técnicos e pouco codificados.</p> <p>Inacessíveis para leigos (analfabetismo).</p> <p>Pouco mobilizados reflexivamente.</p> <p>Pouco ou nada ligados ao cotidiano.</p> <p>Não precisam da confiança dos leigos.</p>	<p>Altamente especializados e codificados.</p> <p>Potencialmente acessíveis para leigos, mas opacos.</p> <p>Altamente mobilizados reflexivamente (procura de maior eficiência combinada com revisão permanente dos conhecimentos e questionamentos internos).</p> <p>Penetram virtualmente todos os planos da vida social (alimento, moradia, transporte, relações pessoais).</p> <p>Precisam da confiança dos leigos.</p>
<b>Conhecimentos leigos</b>	<p>Suficientes para o cotidiano.</p> <p>Conhecimento perito julgado como definitivo e acabado.</p> <p>Identificação entre maior segurança e desenvolvimento dos sistemas peritos.</p> <p>Centralidade das noções de fé e destino para explicar o futuro.</p>	<p>Insuficientes para o cotidiano.</p> <p>Ceticismo generalizado sobre o conhecimento científico.</p> <p>Reconhecimento de que os sistemas peritos criam novos parâmetros de risco ao mesmo tempo que oferecem possibilidades benéficas para a humanidade.</p> <p>Centralidade da noção de risco: ter no cotidiano uma atitude de cálculo em relação a possibilidades abertas de ação que individual e globalmente afetam os atores sociais e as instituições.</p>

Além da noção de risco, o contexto de incertezas e de múltipla escolha relaciona-se diretamente com a noção de confiança. Esta refere-se a um fenômeno genérico e crucial do desenvolvimento da personalidade (segurança ontológica), que passa a ter relevância numa sociedade na qual há uma expansão dos mecanismos de *disembedding* — com os quais as relações sociais são possíveis fora de tempo e locais específicos — e dos sistemas peritos. Através da confiança as pessoas interagem com estes sistemas, já que, segundo Giddens (1990), seria impossível para alguém “normal” uma vida cotidiana saudável se começasse a se questionar sobre todos os riscos possíveis — particularmente sobre os de grandes conseqüências, mas também sobre os de menores conseqüências, já que não se pode pensar num cotidiano com zero risco — decorrentes de sistemas peritos em relação aos quais somos dependentes. Desta maneira, os indivíduos desenvolvem mecanismos de adaptação e proteção — *protective cocoon* — para evitar ansiedades e inseguranças no dia-a-dia.

Beck e Giddens coincidem na crítica aos limites das análises técnicas dos riscos e aproximam-se — ainda que de forma não explícita — das abordagens culturais ao considerarem que as fórmulas científicas para estimação de riscos levam implícitas definições sociais, culturais e políticas, envolvendo interesses de empresas, setores industriais, grupos científicos e profissionais. Segundo a definição técnica dos riscos que seja formulada, delimitar-se-á quem é vencedor ou ganhador em termos econômicos: os riscos são também oportunidades de mercado. Desta maneira, questões como o que é desejável e aceitável em termos de risco estão impregnadas de valores. Dado este peso dos julgamentos de valor, os peritos perdem seu papel específico na delimitação dos riscos.

Ambos os sociólogos compartilham com a teoria cultural dos riscos a crítica à dicotomia entre um conhecimento perito que “determina” os riscos e uma população leiga que os “percebe”. A não aceitação de uma determinada definição científica de um risco por um setor da população não implica irracionalidade, mas o contrário: indica que as premissas culturais sobre a aceitabi-

lidade de riscos contidas nas fórmulas científicas é que estão erradas. Porém, os dois sociólogos realizam um giro decisivo na crítica às estimativas técnicas sobre os riscos, não só apontando seus limites metodológicos e teóricos — como o faz a abordagem cultural —, mas também, fundamentalmente, submetendo tais estimativas a uma reflexão sociológica, situando-as dentro da dinâmica da modernidade. Nesta, a sociedade teria sido envolvida num grande experimento, sob condições pretensamente controladas, sendo as questões valorativas excluídas de qualquer consideração explícita.

### A Reinvenção da Política

Quais são as alternativas propostas por Beck e Giddens para enfrentar os riscos da alta modernidade? Na resposta a essa questão encontra-se um dos principais eixos explicativos da distância qualitativa existente entre as análises de Giddens e Beck e as dos outros cientistas sociais que estudam os riscos. Para ambos os teóricos sociais, lidar com os riscos leva a uma redefinição do que se entende por política, diferente da que caracterizava as estratégias de emancipação, próprias da sociedade de classes, numa fase anterior da modernidade. A sociedade de risco implica repensar toda a agenda política porque, como diz Giddens (1998a), pressupõe uma reorientação de valores e das estratégias para atingi-los.<sup>8</sup>

Giddens descreve sua proposta de maneira muito geral, tanto em termos analíticos como normativos. Ele tende para um certo otimismo político acerca das possibilidades sociais de colocar sob controle o desenvolvimento científico e tecnológico. Isto não lhe impede de reconhecer as enormes dificuldades existentes para se conseguir o controle dos riscos de grandes conseqüências. Por exemplo, por que que os países menos desenvolvidos aceitariam limitar seu crescimento econômico como forma de contribuir na solução dos problemas ecológicos criados pelos países ricos?

Ainda que a política de emancipação possa continuar sendo importante num programa político que se pretenda radical, é no plano do que



Giddens denomina de “política da vida” que se discute como devemos viver num mundo de escolhas e decisões permanentes sobre o que no passado era visto como natural e inevitável. A questão-chave que orienta a política da vida é: “como viveremos após o fim da natureza e da tradição?” (Giddens, 1994b). Estaríamos, segundo ele, atravessando um período no qual, pela primeira vez, existiriam condições para a emergência de valores universais (santidade da vida humana, direitos humanos, preservação das espécies, responsabilidade por gerações futuras), dentro de uma ética de responsabilidade tanto individual como coletiva. Os movimentos ecologistas e feministas fazem parte desta política da vida, junto com práticas em áreas políticas mais ortodoxas, como as atividades econômicas e de trabalho.

O destaque político que as questões ambientais têm ganho nos últimos anos é relacionado por Giddens com uma acumulação crescente de evidências sobre as conseqüências de práticas humanas predatórias. Porém, ele aponta como mais decisiva a mudança de valores e atitudes em relação ao meio ambiente, decorrente de um papel cada vez mais central, no cotidiano dos leigos, das interdependências entre o pessoal e os sistemas globais. Os indivíduos, particularmente os dos países altamente industrializados, reflexivamente, passariam a identificar cada vez mais a reversão da degradação ambiental com a adoção de novos estilos de vida. Este impacto global do desenvolvimento industrial sobre os ecossistemas representa um dos quatro tipos de crises globais diferenciados por Giddens (1994b). Os outros são o desenvolvimento da pobreza, a disseminação de armas de destruição maciça e a repressão de direitos democráticos. Para cada um destes “males” Giddens formula uma série de alternativas descritas em termos bastante gerais (natureza humanizada, economia de pós-escassez, poder negociado e democracia dialógica).

No caso dos problemas ambientais, Giddens (1994b) discute criticamente as alternativas ecológico-radicalas, que propõem o fim da sociedade industrial poluidora. É implausível qualquer “retorno à natureza”, assim como também é um erro acreditar que as pessoas que vivem “perto da na-

tureza” sejam um modelo de harmonia com ela. O relacionamento com a natureza só se torna benéfico, paradoxalmente, depois de esta ter sido subjugada pelo controle humano. Não há possibilidades de pensar a natureza fora de sistemas ecossociais. E este é o parâmetro básico de qualquer debate sobre os riscos ambientais e tecnológicos.

Como poderia ser operacionalizada esta proposta? Giddens (1994b e 1996) tem oscilado entre sugestões muito vagas sobre os riscos de grande conseqüência, recorrendo à imagem de uma “utopia de cooperação global”, e considerações detalhadas sobre como lidamos, individualmente, com riscos e incertezas, mostrando como a teoria social pode contribuir na formulação de prospectivas das sociedades futuras, mas tendendo a deixar sem uma resposta direta a questão de como a sociedade da alta modernidade pode lidar com os riscos artificialmente manufaturados. O tema dos riscos é secundário no contexto das reflexões de Giddens sobre a dimensão da política da vida, em comparação com a centralidade do tema na sua teoria. Entretanto, em textos recentes, Giddens (1998a e 1998b) escapa a esta generalidade, mencionando como a emergência da sociedade de risco é altamente relevante no projeto de um novo trabalhismo proposto pelo primeiro-ministro inglês Tony Blair, de quem o sociólogo é assessor. Blair não seria um conservador que quer destruir os valores da esquerda tradicional, mas um dos poucos políticos contemporâneos que tenta conciliar as transformações da vida local e cotidiana com a nova ordem global. Para Giddens, o projeto de modernização deve ser repensado à luz da sociedade de risco, e é isto que Blair pretenderia fazer.

As alternativas de Beck são menos difusas, mais normativas e mantêm no eixo político central as questões de risco. Algumas delas visam evitar o desenvolvimento de forças autodestrutivas, mas não seriam lineares ou simples de implementar, equivalentes às formuladas para enfrentar o problema da ordem na sociedade industrial, nem isentas de ambigüidades ou ambivalência. Beck identifica uma segunda fase da sociedade de risco que seria propícia a novas estratégias políticas. A primeira fase correspon-

de à transição da sociedade industrial à sociedade de risco, processada de forma não premeditada: não se trata de uma opção, mas de uma dinâmica de radicalização da modernidade, a qual passa a se confrontar com seus próprios efeitos e perigos, que não podem ser controlados ou assimilados segundo os parâmetros da sociedade industrial, com seus *standards* institucionalizados. Este processo é denominado por Beck como de “modernização reflexiva” (Beck, 1994, p. 5). Os riscos da modernidade são gerados sem se tornarem assunto público ou o centro de conflitos políticos. Ainda continuaria sendo válido falar de “sociedade industrial”, que simultaneamente produz e legitima os riscos como sendo residuais.

Na segunda fase emerge um quadro diferente: uma reflexividade acompanhada de reflexão, com algumas das conseqüências da modernidade industrial sendo questionadas política e socialmente por organizações de interesse e pelo sistema judiciário e político. Beck (1994, pp. 25-29) esclarece que as perspectivas podem ser tanto otimistas como pessimistas, ou as duas alternativas juntas. A reflexividade com reflexão, se emergisse, seria dentro de um quadro de profunda crise institucional, que significa muito mais que um problema ambiental. Partidos políticos, sindicatos e também a ciência e o direito estão atravessando esta crise, especialmente nos países altamente industrializados. Nesta segunda fase, o movimento ecologista não necessariamente se constitui como um sujeito privilegiado, porquealaria em nome de uma natureza que não existe mais, que por sua vez é pressuposta como parte do modelo de sociedade que se quer seguir. O que este movimento não consegue, segundo Beck, é ver a independência entre os processos de destruição e o nível de protesto político, que é mediado simbólica e culturalmente. Não é, portanto, a evidência do dano que gera as reclamações dos ecologistas.

Um aspecto fundamental que influenciaria, subjetivamente, o reconhecimento dos danos ambientais como relevantes e significativos é justamente a percepção da disponibilidade de alternativas. Quando as pessoas se encontram em situações nas quais as alternativas são difíceis de visualizar, tendem a negar a sua condição de atin-

gidos. Por isto, “nem sempre os protestos emergem entre os mais ameaçados, mas entre setores de classe média, com suas normas sobre saúde e segurança” (Beck, 1995b, p. 124). Estes são os setores que se sentem ameaçados de perder, com a destruição ecológica, o bem-estar conseguido, sendo também influenciados por diversos fatores, como a densidade populacional, o grau de industrialização, o nível de prosperidade, as regras da democracia e as condições tecno-econômicas para enfrentar os problemas ambientais.

Ao diferenciar os riscos objetivos de sua percepção, tomando distância crítica do movimento ecológico, Beck parece aproximar-se da perspectiva cultural de Douglas. Entretanto, Beck não se identifica com um diagnóstico cultural relativista sobre os riscos, nem com o científico-naturalista, posições que procura evitar. Para Beck, é importante reconhecer que há diferentes tipos objetivos de riscos e ameaças. Aceitando que a questão ecológica é central no debate social contemporâneo, ele a faz dependente de transformações institucionais, isto é, normas legais que devem ser formuladas a partir de acordos negociados entre os atores envolvidos, com destaque aqui para o movimento ecológico e diversos novos movimentos sociais.

Pelo fato de haver limites para que os *standards* dos riscos potenciais possam ser determinados exclusivamente pelo conhecimento científico, não só devem ser tomadas decisões, mas também devem ser restabelecidas as regras e as bases em que se tomam tais decisões: abrindo-se o diálogo e o processo decisório e reconhecendo-se a ambigüidade e a ambivalência dos processos sociais como inevitáveis, sem se procurar soluções definitivas (Beck, 1994, pp. 11-12). Para isto, Beck propõe fóruns de negociação envolvendo autoridades e empresas, assim como sindicatos, representantes políticos etc. Estes fóruns não necessariamente procurariam o consenso, mas possibilitariam tomar medidas de precaução e prevenção, integrando as ambivalências, mostrando quem são os ganhadores e perdedores, fazendo disso assunto público e, finalmente, desta forma, melhorando as precondições para a ação política.

Alguns parâmetros básicos que devem nor-



tear o próprio processo de negociação a partir de uma nova política para enfrentar os riscos são (Beck, 1995b, pp. 6 e 130-131):

- 1) estabelecer correlações de *standards* como fundamento para o reconhecimento legal do dano, em lugar de uma estrita prova de causa, que muito dificilmente pode ser atingida, dada a interdependência global da produção de riscos;
- 2) mudar a responsabilidade da prova: os agentes industriais e os peritos devam passar a estar obrigados a se justificar em público;
- 3) responder às reclamações por segurança técnica com responsabilidade (*liability*) pelos danos;
- 4) reformular o princípio do poluidor-pagador, criando *accountabilities* regionais para setores econômicos beneficiados e prejudicados;
- 5) sugerir e negociar acordos sobre o reconhecimento do dano e sobre pagamentos compensadores entre as plantas industriais de uma região e sua população;
- 6) instaurar comitês e grupos de peritos nas áreas cinzas da política, ciência e indústria, incorporando representantes de diferentes disciplinas, de grupos alternativos de peritos e de leigos.

Beck (1995a, pp. 29-30, e 1998) descreve com bastante precisão as questões implicadas no estabelecimento destes comitês ou fóruns de debate.<sup>9</sup>

- 1) a população deveria deixar para trás a noção de que os administradores e peritos sempre conhecem exatamente tudo, ou pelo menos melhor, sobre o que é recomendável para todos. Isto implica uma desmonopolização do trabalho dos peritos;
- 2) o círculo de atores que devem participar não pode permanecer fechado aos especialistas: deve ser aberto a outros atores sociais que estejam diretamente envolvidos no problema em questão;
- 3) todos os participantes do fórum devem aceitar que as decisões tenham um caráter aberto, uma vez tomadas, para possibilitar ajustes posteriores;
- 4) deve-se garantir um espaço público para estes fóruns, de forma que as negociações não te-

nam lugar a portas fechadas, entre peritos e atores-chave nos processos decisórios, e que se aceite o caráter de incontrolabilidade dos processos de debate como um elemento enriquecedor;- 5) as normas dos fóruns — modos de discussão, protocolos, avaliações das entrevistas, formas de votar e aprovar as medidas — devem surgir de um acordo entre os participantes e ser autolegis-ladas.

Como começar a implementar estas estratégias? Beck sugere a possibilidade de determinar inicialmente altos níveis de aceitabilidade, para depois poder corrigi-los, ou dar sempre preferência aos interesses do público em lugar de priorizar os da indústria, o que pode ser realizado em nível regional e nacional.

Tanto para Giddens como para Beck, é inviável procurar resolver os riscos manufaturados com mais modernidade, ou com conhecimentos científicos e tecnológicos equivalentes aos que os ocasionam. Há elementos políticos irredutíveis presentes nas decisões sobre como lidar com os riscos, e estes devem ser discutidos nesse plano, explicitando-se os valores sociais envolvidos, assim, redefinindo-se as características do conhecimento científico e dos peritos.

### O Debate sobre a Sociedade de Risco

A proposta de Beck tem sido identificada como catastrófica por alguns críticos de seu trabalho. Adams (1995, p. 179), no seu livro *Risk*, a partir de uma abordagem cultural próxima da desenvolvida por Wildavsky, observa que a distinção entre os riscos modernos e os antigos perigos pode ser exagerada. Apesar de que, por exemplo, no século XIX, se os excrementos humanos eram perigos manifestos aos sentidos, os riscos que significavam para a saúde não necessariamente o eram. Os micróbios que provocavam doenças e mortes — tifo, varíola, tuberculose, peste bubônica — também eram invisíveis. E isto sem contar as toxinas dos alimentos, atualmente sob controle nos processos modernos de preservação e embalagem. Adams reconhece que, apesar das diferenças não serem tão nítidas como propõe Beck, não há dúvidas de que a

ciência e a tecnologia têm gerado novos riscos, mas dá uma excessiva ênfase às “dimensões obscuras” da ciência e do conhecimento produzidos na modernidade, visão não consensualmente compartilhada nem entre os ambientalistas, nem entre os remanescentes adeptos do projeto iluminista.

Os sociólogos ambientalistas holandeses Mol e Spaargaren, em uma das análises mais críticas a Beck, realizada a partir da teoria da ecologização modernizadora — que situa a tecnologia moderna como crucial para a transição ecológica (Mol, 1995) —, confluíram com as observações de Adams.<sup>10</sup> Eles confrontam sua teoria com o que denominam pessimismo apocalíptico ou ecoalarmismo de Beck e com a versão algo menos radical de Giddens. Beck seria apocalíptico porque preve a futura sociedade organizada em volta do processo negativo da distribuição do risco ecológico. Giddens, apesar da diferença de tom, menciona a possibilidade de que a sociedade da alta modernidade se torne um *juggernaut*, uma máquina de enorme poder que pode ser controlada pelos seres humanos até certo ponto, podendo fugir ao controle. Para Mol e Spaargaren (1993), falta em Beck e Giddens uma diferenciação mais clara dos riscos de conseqüências mais e menos graves, como poluição dos recursos hídricos, lixo químico e doméstico, ou de caráter regional, como a chuva ácida. Ao desenvolverem esta diferença, Mol e Spaargaren discutem suas implicações teóricas e políticas, destacando, particularmente, a possibilidade de que os riscos menores sejam resolvidos pelas instituições modernas, como a ciência, a tecnologia e o Estado.

Mol e Spaargaren têm o cuidado de apontar suas críticas à descrição do que Beck identifica como a primeira fase da sociedade de risco, já que, observam eles, em relação à segunda, Beck não necessariamente cai no pessimismo político. Como já foi aqui comentado, Beck afirma que nunca houve melhores condições para a crítica social e política; só que não existe um sujeito claramente definido que represente os interesses dos setores marginalizados ou até os interesses da sociedade como um todo. Este argumento de Beck em relação às possibilidades de

uma reestruturação da modernidade por meio da reflexividade institucional tem sido criticado, atualmente, pelo pessimismo de Bauman (1992a e 1993, pp. 199-209), um dos mais importantes teóricos da pós-modernidade. Ainda que coincidindo com o diagnóstico da crise ecológica ocasionada pelo desenvolvimento tecnológico na modernidade, Bauman enfatiza os limites da reflexividade em condições da modernidade. A esfera política — organizada em torno de Estados-nações — não pode controlar os riscos ambientais de graves conseqüências, que não reconhecem fronteiras. Além disto, os riscos são um lucrativo negócio no mercado global (Bauman, 1993, p. 204). Os peritos em risco também encontram um mercado em rápido crescimento, convertendo-se o controle dos riscos em uma importante área profissional e em um grande negócio.

Bauman é cético acerca das possibilidades de que as vítimas dos riscos se unifiquem diante da “democratização” desses riscos — nos termos de Beck — e questiona que isto seja possível mediante mais conhecimentos sobre os riscos e a sua universalidade, como Beck e Giddens chegam a sugerir. Segundo interpreta Bauman, este conhecimento é o científico, que, portanto, acabaria tendo o papel principal nas futuras mobilizações contra os riscos globais.

Efetivamente, as críticas ao papel da ciência e da técnica não levam Beck e tampouco Giddens a uma defesa do irracionalismo, nem a considerar aquelas as únicas vilãs. Ambos procuram levantar a necessidade de reformulá-las, a partir de debates mais abertos sobre os valores envolvidos nas decisões sobre riscos. Beck também mostra como o próprio movimento ecológico se utiliza de argumentos de certos membros críticos da comunidade científica para levar adiante suas denúncias. Portanto, a ciência e a tecnologia não são apresentadas como um campo monolítico e homogêneo, sem tensões e conflitos, a ser completamente deixado de lado ao se/para enfrentar o controle dos riscos. Para Bauman, este papel da ciência e da técnica é altamente improvável porque elas estão diretamente envolvidas em perpetuar os riscos. Além disto, haveria outros obstáculos para a unificação das vítimas, como o fato de que os riscos podem afetar as pessoas em



diferentes momentos e intensidades, ou a distância entre o que pretendemos para os outros e o que podemos realizar pessoalmente (criticamos a poluição ocasionada pelo transporte individual mas resistimos a utilizar transportes coletivos).

A alternativa de Bauman para controlar a sociedade de risco é por meio de uma ética de autocontrole baseada em princípios morais diferentes dos dominantes na modernidade, na qual cada um deve ser responsável, moralmente, por sua ignorância. Trata-se de uma ética que deve lidar com um futuro endemicamente incerto, com cenários conflitivos; algo muito distante de alternativas apoiadas em certezas científicas. Os peritos passariam, do papel de legisladores, para o papel de intérpretes (Bauman, 1992), porque sem transformar seu papel os cientistas não poderiam se colocar como guardiões dos valores morais. Apesar de seu pessimismo sobre esta alternativa, Bauman não se orienta para o relativismo moral de alguns pós-modernos, nem assume um tom pregador, deixando em aberto a esperança de que a consciência moral da humanidade — atualmente anestesiada mas, por sorte, não aniquilada — acorde.

Numa perspectiva mais epistemológica e menos moral orienta-se a crítica de Wynne (1996) a Beck e Giddens. Para Wynne, estes pouco questionam o papel daqueles sistemas peritos, dando pouca atenção aos conhecimentos leigos nos processos de estimação e administração dos riscos. Tanto Beck como Giddens explicariam a passagem de uma fase sem reflexividade a uma com reflexividade a partir do modelo da *rational-choice*, originário da economia neoclássica. Isto é, na fase atual da modernidade, os atores sociais devem optar, de forma calculada e deliberada, por depositar sua confiança em diferentes sistemas peritos, à diferença da confiança mais cega, que ambos sociólogos identificam como característica da modernidade simples.

Giddens associaria a reflexividade a um comportamento íntimo, restrito às relações interpessoais, a partir do qual os leigos decidem com qual dos conhecimentos peritos se identificam, se estes estão em desacordo sobre determinado assunto. Desta maneira, não haveria problematização dos limites entre os domínios leigos e peritos

do conhecimento. No caso de Beck, Wynne observa uma perspectiva um pouco diferente, porque o problema que se coloca para os leigos sobre em quem confiar surgiria pelo fato de que os sistemas peritos traíram a sua confiança, ao deixar de proteger a sociedade dos riscos da alta modernidade. Segundo Wynne, para Beck e Giddens as contestações ao conhecimento perito realizadas pelos leigos estariam representadas nos espaços de debate público por grupos de peritos alternativos, mas estaria faltando um reconhecimento mais central da especificidade do conhecimento leigo.

A força da argumentação de Wynne encontra-se na vinculação que estabelece entre a imprecisão do conhecimento leigo e a falta de definição sobre o que estes dois sociólogos entendem por conhecimento perito, peritos e sistemas peritos, apesar da centralidade destes conceitos nas suas propostas. A questão-chave, para ele, é que Beck e Giddens assumiriam uma reprodução acrítica dessa dicotomia que é um dos graves problemas da modernidade: a separação entre o conhecimento dos peritos e o dos leigos. E com esta reprodução eles reforçariam a falta de reconhecimento do caráter cultural/hermenêutico do próprio conhecimento científico.

Assumindo esta perspectiva teórico-epistemológica, Wynne também questiona a aquiescência de Beck e Giddens à falta de contestação aos sistemas peritos e à “confiança cega” nos mesmos — afirmação tão problemática quanto considerar que esta só é minada quando as divergências entre os peritos passam a ser mais evidentes para os leigos. Wynne sugere que a falta de contestação poderia corresponder a uma “confiança virtual” ou “*as-if-trust*”. A reflexividade em relação aos conhecimentos peritos sempre estaria presente entre os leigos, só que com diferentes graus de explicitação. Para poder analisar as relações entre conhecimentos leigos e peritos, Wynne propõe, como foi mencionado, partir da hermenêutica e não da *rational-choice*, porque aquela permitiria entender como os leigos, de forma incessante, problematizam suas relações com os sistemas peritos, como parte da negociação de suas próprias relações (Wynne, 1996, p. 50). O atuar “como-se” seria um meca-

nismo de defesa diante de agentes poderosos e riscos considerados fora de controle, que acabaria encobrindo as ambivalências e ambigüidades das relações dos leigos com os peritos. As percepções e respostas aos riscos se definem, segundo Wynne, de forma relacional à confiança que os leigos atribuem às instituições que suportam o conhecimento perito.

Wynne (1996) problematiza ainda o argumento que justamente distancia esses sociólogos da posição cultural-relativista: considerar os riscos contemporâneos objetivamente diferentes dos da modernidade simples. Por isto ele os identifica como realistas em termos epistemológicos — o que para ele é um problema —, por incorrerem no erro, que Wynne observa também no movimento ambientalista, de tentar caracterizar a questão ambiental fundamentalmente a partir de parâmetros “científicos”. Beck afirmaria o crescimento “real” dos riscos, que passam a ser de alcance universal, fora de controle, invisíveis, mas “reais”. Por sua vez, Giddens também incorreria na valorização dos sistemas peritos, nos seus aspectos institucionais e formais, negligenciando outras formas de conhecimento menos estruturadas, como as produzidas pelos leigos. No caso de Giddens, a reflexividade ficaria restrita ao plano das relações interpessoais ou íntimas, na cotidianidade do plano microsossial, embora Wynne reconheça que nos seus últimos trabalhos ele tenha assumido uma definição mais política de reflexividade.

A significativa contribuição de Wynne encontra-se nesta crítica à posição realista — ainda que não abertamente assumida — de Beck e Giddens. Ao desenvolver este argumento, Wynne não nega a existência real dos riscos, nem que os atores sociais tendam a atuar ou pensar instrumentalmente em relação aos riscos, mas pretende incorporar uma perspectiva que explique melhor as complexidades das relações entre leigos e peritos. Entretanto, a categoria “leigos” permanece ainda pouco diferenciada internamente, não só em Beck e Giddens, como na própria proposta de Wynne, problema já apontado anteriormente. Provavelmente, isto se deve ao fato de que Wynne, assim como os autores comentados que estudam o papel dos peritos nas políti-

cas de controle e regulação dos riscos, tende a generalizar a partir da situação observada nos países altamente desenvolvidos.

Esta crítica pode ser estendida também aos argumentos de Beck relativos à existência de uma certa linearidade na transição da sociedade de classes para a sociedade de risco. Na medida em que Giddens não assume fases tão marcantes nas transformações sociais como Beck, ele não incorreria num viés analítico tão explícito, o qual nem por isto, necessariamente, está ausente. O referencial das sociedades altamente industrializadas leva Beck a não considerar a possibilidade de existência simultânea de ambos os tipos de sociedade (Guivant, 1994b). Podemos considerar, por exemplo, que a sociedade brasileira é atravessada pelos problemas da sociedade de escassez, na qual a distribuição da riqueza é altamente desigual entre as classes sociais, e ao mesmo tempo pelos problemas da sociedade de risco, sem ainda contar com uma reflexividade ativa como a que Beck identifica nas sociedades mais industrializadas. A generalização do observado no contexto europeu, e mais particularmente no alemão, pode ter influenciado Beck em sua concepção linear das fases. Brüseke (1997) aponta também esta limitação da análise de Beck, decorrente do que ele denomina de “sociologia territorializada”, que levaria a confundir o que acontece em determinadas sociedades territoriais com processos que afetam a sociedade global. Além disto, podemos agregar que falta na perspectiva de Beck a aceitação de que a própria distribuição de riscos se dá de forma diferenciada entre países. Porto e Machado (1996), mesmo não fazendo referência a Beck, desenvolvem um argumento interessante na direção da crítica aqui mencionada. Segundo eles, considerando-se as características sociais e institucionais do Brasil, assim como as de outros países em vias de industrialização, observa-se uma vulnerabilidade estrutural para acidentes de graves consequências, particularmente no caso da indústria química. Para estes autores, a transformação das estruturas locais de controle de risco e uma forte cooperação técnica de organizações internacionais poderão reduzir tal vulnerabilidade.

Desta maneira, considerando-se a globali-



zação juntamente com as dinâmicas específicas que os riscos ambientais e tecnológicos podem adquirir em diferentes sociedades, acredito que há condições de se desenvolver uma abordagem teórica mais complexa e com uma maior potencialidade explicativa, que dê conta das próprias relações entre leigos e peritos e do papel dos leigos no estabelecimento de políticas de controle e regulação dos riscos.

### Comentários Finais

Neste artigo buscou-se analisar como, a partir da teoria social, se formulam críticas e alternativas às análises técnicas e quantitativas sobre os riscos. A abordagem social, entretanto, tem sua própria trajetória, com diferentes momentos. O primeiro e o segundo momentos correspondem à contribuição das ciências sociais na análise dos riscos, mostrando como estes são socialmente construídos, com implicações importantes na forma de entender as relações entre leigos e peritos e na concepção de estratégias para seu controle e regulação. O terceiro momento remete à grande transformação na área dos riscos que teve lugar a partir dos trabalhos de Giddens e de Beck, quando o tema deixou de ser objeto de uma área especializada. Ambos, influenciados pela crise ambiental, levaram os riscos ao centro de suas teorias, o que implicou, por um lado, uma ecologização da teoria social e, por outro, uma interpretação sociológica das análises técnicas e quantitativas sobre os riscos. Neste último ponto, Beck e Giddens foram além da teoria cultural, ao situarem a perspectiva técnica no quadro da modernidade e explicarem seu papel na "colonização do futuro". Com a ecologização da teoria social, Beck e Giddens mostraram que são necessários novos conceitos para entender nossas sociedades, e desta maneira projetaram a análise dos riscos como eixo central de suas abordagens. Isto significa, como bem resume Franklin (1998, p. 1), que "a forma pela qual interpretamos os riscos, negociamos os riscos, e vivemos com as imprevisíveis consequências da modernidade estruturará nossa cultura, sociedade e política pelas próximas décadas".

Apesar de suas diferenças, todas as perspectivas consideradas apontam os limites das

análises que focalizam exclusivamente os aspectos técnicos dos riscos, pressupondo que as sociedades compartilhariam consensos sobre os riscos a serem evitados, os quais deveriam ser estudados a partir de uma metodologia que asseguraria tratamento equivalente para todos os riscos em consideração. Tais análises, embora rigorosas metodologicamente, são questionadas por incorrer numa simplificação da cultura e do contexto dos comportamentos relacionados com os riscos. As teorias sociais transformam o referencial de análise ao incluírem como centrais as interpretações dos atores sociais sobre os riscos, conferindo-lhes maior ou menor peso diante dos riscos "reais". Estas teorias também criticam a identificação entre racionalidade e conhecimento científico e entre irracionalidade e conhecimento leigo, afirmando que há diversas racionalidades em jogo, partindo de diferentes premissas (fenômeno que emerge com maior clareza em assuntos sobre os quais há disputas no meio científico que não se resolvem de forma consensual). Outro ponto compartilhado, como mencionam Lash e Wynne (1992), refere-se aos riscos físicos que são considerados produto de sistemas sociais, muitas vezes até das próprias instituições que supostamente devem controlar e administrar as atividades de risco.

A partir da visão geral desta trajetória dos estudos sobre os riscos pode-se distinguir alguns desafios importantes para seu desenvolvimento. No plano mais geral de análise, coloca-se o problema referente às possibilidades de complementação entre a abordagem técnica e a sociocultural, por um lado, e, por outro, dentro do campo das ciências sociais, entre as análises de uma área temática particular e as da teoria social. Sobre a possibilidade de integrar as duas abordagens, foram analisados neste artigo os significativos obstáculos existentes, decorrentes de pressupostos epistemológicos opostos, ou não necessariamente complementares. Embora alguns autores chamem a atenção sobre ricos pontos de confluência entre as duas abordagens, estes encontram obstáculos no nível da prática dos pesquisadores ligados à abordagem quantitativa.

O segundo desafio pode ser discutido retomando-se as questões sobre as relações entre

leigos e peritos e as alternativas para o controle dos riscos. No que se refere à primeira questão, considerou-se como se deveria evitar a tendência à polarização entre os conhecimentos leigos e peritos, sem identificar a ambos como blocos homogêneos e indiferenciados, e sem romantizar os primeiros e banalizar os segundos. Apesar de observações de alguns dos autores mais críticos dos reducionismos das análises técnicas sobre quanto eles procuram não incorrer em erros equivalentes, analisou-se que, ao considerar casos de conflitos ambientais, ou ao propor alternativas de negociação, eles acabam recorrendo com frequência a exemplos que mostram, por um lado, uma população com mais sensibilidade do que os peritos para entender os riscos que devem cotidianamente enfrentar e, por outro, grupos de peritos insensíveis às indeterminações do mundo real, só estabelecendo critérios de controle de riscos a partir de fórmulas elaboradas a partir de pesquisas de laboratório.

Entretanto, considero que tanto leigos quanto peritos são atores com racionalidades e interesses diversos, que podem estabelecer alianças cruzadas nos casos de conflitos e negociações em torno de riscos. Neste aspecto, as pesquisas sociais podem contribuir na compreensão de como

se configuram tais alianças "impuras" entre leigos e peritos, e de como, a partir de seu reconhecimento, se poderiam estabelecer parâmetros, talvez mais realistas, de debate e negociação para o controle dos riscos.

O terceiro desafio relaciona-se com a questão de como integrar, de forma mais consistente, a globalização dos riscos com a análise das especificidades de outras sociedades, além das altamente industrializadas, ponto de referência não explicitado das várias análises aqui consideradas.

O último desafio é a construção de alternativas para o controle dos riscos. Os diversos autores comentados neste artigo levantam a necessidade de aceitar as incertezas, ambigüidades e áreas desconhecidas e não previstas em torno dos riscos. Embora, por isto, as análises qualitativas pareçam cair num terreno de alternativas difusas, trata-se de um desafio inevitável a ser enfrentado pelos atores, sejam leigos ou peritos, envolvidos nas diversas fases dos riscos. Como diz Beck, lidar com os riscos exige uma forma de atuar que aceite a ambivalência das práticas sociais, sem apelos a soluções definitivas.

*(Recebido para publicação  
em junho de 1998)*

#### Notas

1. Além dos riscos, a sociologia ambiental abrange estudos sobre a nova ecologia humana, o movimento ambientalista, a economia política do meio ambiente, política ambiental e atitudes, valores e comportamentos ambientalistas (Buttel, 1987; Redclift e Woodgate, 1996; Hanningan, 1995). Dentre os pressupostos assumidos pela sociologia ambiental contam-se os seguintes: os processos sociais devem ser estudados no contexto maior da biosfera; as práticas humanas deliberadas que afetam o meio ambiente têm provocado efeitos negativos não previstos e os recursos naturais do planeta são finitos e sujeitos a sérias degradações, sendo necessário que os objetivos de crescimento econômico e de bem-estar dos seres humanos considerem estes limites (Guivant, 1992).
2. Este argumento já foi trabalhado em Guivant (1994b) e será aprofundando em um próximo artigo sobre as relações entre sociedade de risco, globalização e produção e consumo de alimentos, tomando-se como exemplo principal os riscos dos pesticidas.
3. Outros cientistas sociais também sugerem uma agenda de tópicos e enfoques nos quais a contribuição da abordagem qualitativa poderia integrar-se com a técnica. Renn (1992, pp. 77-78) especifica algumas possíveis tarefas das ciências sociais, que aqui vale a pena citar: "identify and explain public concerns associated with the risk source; explain the context of risk-taking situations; identify cultural meanings and associations linked with special risk arenas; help to articulate objectives



zação juntamente com as dinâmicas específicas que os riscos ambientais e tecnológicos podem adquirir em diferentes sociedades, acredito que há condições de se desenvolver uma abordagem teórica mais complexa e com uma maior potencialidade explicativa, que dê conta das próprias relações entre leigos e peritos e do papel dos leigos no estabelecimento de políticas de controle e regulação dos riscos.

### Comentários Finais

Neste artigo buscou-se analisar como, a partir da teoria social, se formulam críticas e alternativas às análises técnicas e quantitativas sobre os riscos. A abordagem social, entretanto, tem sua própria trajetória, com diferentes momentos. O primeiro e o segundo momentos correspondem à contribuição das ciências sociais na análise dos riscos, mostrando como estes são socialmente construídos, com implicações importantes na forma de entender as relações entre leigos e peritos e na concepção de estratégias para seu controle e regulação. O terceiro momento remete à grande transformação na área dos riscos que teve lugar a partir dos trabalhos de Giddens e de Beck, quando o tema deixou de ser objeto de uma área especializada. Ambos, influenciados pela crise ambiental, levaram os riscos ao centro de suas teorias, o que implicou, por um lado, uma ecologização da teoria social e, por outro, uma interpretação sociológica das análises técnicas e quantitativas sobre os riscos. Neste último ponto, Beck e Giddens foram além da teoria cultural, ao situarem a perspectiva técnica no quadro da modernidade e explicarem seu papel na "colonização do futuro". Com a ecologização da teoria social, Beck e Giddens mostraram que são necessários novos conceitos para entender nossas sociedades, e desta maneira projetaram a análise dos riscos como eixo central de suas abordagens. Isto significa, como bem resume Franklin (1998, p. 1), que "a forma pela qual interpretamos os riscos, negociamos os riscos, e vivemos com as imprevisíveis conseqüências da modernidade estruturará nossa cultura, sociedade e política pelas próximas décadas".

Apesar de suas diferenças, todas as perspectivas consideradas apontam os limites das

análises que focalizam exclusivamente os aspectos técnicos dos riscos, pressupondo que as sociedades compartilhariam consensos sobre os riscos a serem evitados, os quais deveriam ser estudados a partir de uma metodologia que asseguraria tratamento equivalente para todos os riscos em consideração. Tais análises, embora rigorosas metodologicamente, são questionadas por incorrer numa simplificação da cultura e do contexto dos comportamentos relacionados com os riscos. As teorias sociais transformam o referencial de análise ao incluírem como centrais as interpretações dos atores sociais sobre os riscos, conferindo-lhes maior ou menor peso diante dos riscos "reais". Estas teorias também criticam a identificação entre racionalidade e conhecimento científico e entre irracionalidade e conhecimento leigo, afirmando que há diversas racionalidades em jogo, partindo de diferentes premissas (fenômeno que emerge com maior clareza em assuntos sobre os quais há disputas no meio científico que não se resolvem de forma consensual). Outro ponto compartilhado, como mencionam Lash e Wynne (1992), refere-se aos riscos físicos que são considerados produto de sistemas sociais, muitas vezes até das próprias instituições que supostamente devem controlar e administrar as atividades de risco.

A partir da visão geral desta trajetória dos estudos sobre os riscos pode-se distinguir alguns desafios importantes para seu desenvolvimento. No plano mais geral de análise, coloca-se o problema referente às possibilidades de complementação entre a abordagem técnica e a sociocultural, por um lado, e, por outro, dentro do campo das ciências sociais, entre as análises de uma área temática particular e as da teoria social. Sobre a possibilidade de integrar as duas abordagens, foram analisados neste artigo os significativos obstáculos existentes, decorrentes de pressupostos epistemológicos opostos, ou não necessariamente complementares. Embora alguns autores chamem a atenção sobre ricos pontos de confluência entre as duas abordagens, estes encontram obstáculos no nível da prática dos pesquisadores ligados à abordagem quantitativa.

O segundo desafio pode ser discutido retomando-se as questões sobre as relações entre

of risk policies in addition to risk minimization, such as enhancing fairness and institutional trust and reducing inequities and vulnerability; design procedures or policies to incorporate these cultural values into the decision-making process; design programs for participating and joint decision making; and design programs for evaluating risk management performance and organizational structures for identifying, monitoring, and controlling risks.”

4. A ampla influência das idéias de Beck, não só nas ciências sociais mas também em outras disciplinas, assim como na esfera política, pode ser avaliada a partir das análises de representantes de diversas áreas, publicadas recentemente no livro *The Politics of Risk Society* (Franklin, 1998).
5. Os comentários de Beck sobre os dois livros de Giddens, *The Consequences of Modernity* e *Modernity and Self-Identity*, encontram-se em Beck (1992b). Giddens (1992) responde a Beck.
6. É interessante notar que Beck, junto com Beck-Gernsheim (1995 – original em alemão de 1990 — e 1996), também fizeram previamente esta ponte entre o tema dos riscos e a análise das relações afetivas. O ponto de partida é semelhante: diante de uma sociedade destradicionalizada, onde os sistemas peritos estão em crise, devemos escolher que tipo de relacionamentos pretendemos assumir nas nossas vidas. Beck e Beck-Gernsheim tomam o conceito de individualização como chave para a análise: “Biographies are removed from the traditional precepts and certainties, from external control and general moral laws, becoming open and dependent on decision-making, and are assigned as a task for each individual. The proportion of possibilities in life that do not involve decision-making is diminishing [...] Standard biography is transformed into ‘choice biography’, with all the compulsions and ‘shivers of freedom’ that are received in exchange.” (Beck e Beck-Gernsheim, 1995, p. 5). Assuntos como família, casamento, paternidade, sexualidade e amor passam a ter diferentes significados de indivíduo para indivíduo, de relacionamento para relacionamento. Cada um passa a ser responsável pelo caminho de sua biografia, seu próprio legislador, juiz, terapeuta, sacerdote. Estas transformações não implicam maior liberdade individual, mas diferentes combinações entre liberdade e controle.
7. A tradição não é completamente abandonada na alta modernidade, passando a ser mais uma das autoridades que podem orientar nossas decisões cotidianas, num pluralismo infinito de opções peritas (Giddens, 1991 e 1994a). O debate sobre o papel da tradição na modernidade envolve diversas posições, além das presentes nos trabalhos de Beck e Giddens. Sobre uma análise das complexidades deste debate ver Heelas, Lash e Morris (1996).
8. Sobre as relações entre agendas políticas e questões de risco ver Fucks (1997).
9. Nestes pontos, a proposta de Beck é muito próxima das recomendações formuladas em análises mais práticas e operacionais sobre como lidar com os conflitos ambientais (Barton e Bruder, 1995; Bron *et al.*, 1995).
10. Por sua vez, a teoria da ecologização modernizadora tem sido criticada por assumir um otimismo tecnológico. Ver sobre isto Hanningan (1995, pp. 182-185).

### Bibliografia

- Adams, John  
1995 *Risk*. Londres, University College of London.
- Barton, Hugh e Bruder, Noel  
1995 *A Guide to Local Environmental Auditing*. Londres, Earthcan.
- Bauman, Zygmunt  
1992 *Intimations of Modernity*. Londres, Routledge.  
1993 *Postmodern Ethics*. Oxford, Blackwell Publishers.



- Beck, Ulrich
- 1992a *Risk Society. Towards a New Modernity*. Londres, Sage Publications.
- 1992b "How Modern is Modern Society". *Theory, Culture and Society*, vol. 9, pp. 163-169.
- 1994 "The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization". In: U. Beck, A. Giddens e S. Lash (eds.), *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge, Polity Press.
- 1995a *Ecological Politics in an Age of Risk*. Cambridge, Polity Press.
- 1995b *Ecological Enlightenment. Essays on the Politics of the Risk Society*. New Jersey, Humanity Press.
- 1996 "Risk Society and the Provident State". In: S. Lash, B. Szerszynski e B. Wynne (eds.), *Risk, Environment and Modernity*, Londres, Sage Publications.
- 1998 "Politics of Risk Society". In: Jane Franklin (ed.), *The Politics of the Risk Society*, Cambridge, Polity Press.
- Beck, Ulrich e Beck-Gernsheim, Elizabeth
- 1995 *The Normal Chaos of Love*. Cambridge, Polity Press.
- 1996 "Individualization and 'Precarious Freedoms': Perspectives and Controversies of a Subject-Oriented Sociology". In: P. Heelas, S. Lash e P. Morris (eds.), *Detraditionalization. Critical Reflections on Authority and Identity*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Brown, Jennifer (ed.)
- 1989 *Environmental Threats: Perception, Analysis and Management*. Londres, Belhaven Press.
- Brown, Valerie; Smith, David; Wiseman, Rob e Handmer, John
- 1995 *Risks and Opportunities. Managing Environmental Conflict and Change*. Londres, Earthcan.
- Brüseke, Franz
- 1997 "Risco Social, Risco Ambiental, Risco Individual". *Ambiente e Sociedade*, Ano 1, n.º 1, pp. 117-133.
- Buttel, Frederick
- 1987 "New Directions in Environmental Sociology". *Annual Review of Sociology*, n.º 13, pp. 465-488.
- Collingridge, David e Reeve, Colin
- 1986 *Science Speaks to Power. The Role of Experts in Policy Making*. Londres, Frances Pinter Publisher.
- Douglas, Mary
- 1966 *Purity and Danger. An Analysis of Conceptions of Pollution and Taboo*. Londres, Routledge.
- 1970 *Natural Symbols, Exploration in Cosmology*. Londres, Penguin.
- 1985 *Risk Acceptability According to the Social Sciences*. Nova York, Russel Sage Foundation.
- 1994 *Risk and Blame. Essays in Cultural Theory*. Londres, Routledge.
- 1996 *Thought Styles. Critical Essays on Good Taste*. Londres, Sage Publications.
- Douglas, Mary e Wildasky, Aaron
- 1982 *Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Berkeley, CA, University of California Press.

- Fischhoff, Baruch; Lichtenstein, Sarah; Slovic, Paul; Derby, Stephen, e Keeney, Ralph  
1981 *Acceptable Risk*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Franklin, Jane  
1998 "Introduction". In: Jane Franklin (ed.), *The Politics of the Risk Society*. Cambridge, Polity Press.
- Freitas, Carlos Machado de  
1992 *A Social Construção de Análises de Riscos Tecnológicos à Saúde e ao Meio Ambiente. Estudo de uma Controvérsia na Área Pública*. Rio de Janeiro, tese de mestrado defendida na COPPE/UFRJ.
- Freudenburg, William e S. Pastor  
1992 "Public Responses to Technological Risks: Toward a Sociological Perspective". *The Sociological Quarterly*, vol. 33, n.º 3, pp. 389-412.
- Fuks, Mario  
1997 *Arenas de Ação e Debate Público: Os Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro (1985-1992)*. Rio de Janeiro, tese de doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ).
- Funtowicz, Silvio e Ravetz, Jerry  
1989 "Managing the Uncertainties of Statistical Information". In: Jennifer Brown (ed.), *Environmental Threats: Perception, Analysis and Management*, Londres, Belhaven Press.  
1992 "Three Types of Risk Assessment and the Emergence of Post-Normal Science". In: S. Krimsky e D. Golding (eds.), *Social Theories of Risk*, Westport, Connecticut, Praeger.
- Giddens, Anthony  
1989 *A Constituição da Sociedade*. São Paulo, Martins Fontes.  
1990 *The Consequences of Modernity*. Cambridge, Polity Press.  
1991 *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford, Stanford University Press.  
1992 "Commentary on the Reviews". *Theory, Culture and Society*, vol. 9, pp. 171-174.  
1993 *A Transformação da Intimidade. Sexualidade, Amor e Erotismo nas Sociedades Modernas*. São Paulo, Editora da Universidade Estadual Paulista.  
1994a "Living in a Post-Traditional Society", Beck, Ulrich, A. Giddens e S. Lash, *Reflexive Modernization. Politics, Traditions and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press.  
1994b *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*. Cambridge, Polity Press.  
1996 "Affluence, Poverty and the Idea of a Post-Scarcity Society". *Development and Change*, vol. 27, pp. 365-377.  
1998a "Risk Society: The Context of British Politics". In: Jane Franklin (ed.), *The Politics of the Risk Society*. Cambridge, Polity Press.  
1998b *The third way. The renewal of social democracy*. Cambridge, Polity Press.
- Guivant, Julia  
1986 "A Redefinição da Sociologia através de Tentativas de Novas Sínteses". *Boletim de Ciências Sociais*, Florianópolis, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFSC, n.º 42.  
1992 *O Uso de Agrotóxicos e os Problemas de sua Legitimação. Um Estudo de Sociologia Ambiental no Município de Santo Amaro da Imperatriz, SC*. Florianópolis, tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas.



- 1994a "Percepção dos Olericultores da Grande Florianópolis (SC) sobre os Riscos Decorrentes do Uso de Agrotóxicos". *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, Fundacentro, vol. 22.
- 1994b "O Brasil como Sociedade de Risco: O Caso dos Agrotóxicos nos Alimentos". *Anais do XVII Encontro Nacional da International Political Science Association (IPSA)*.
- 1997 "A Heterogeneidade de Conhecimentos no Desenvolvimento Rural Sustentável". *CADERNOS de Ciência e Tecnologia*, Embrapa, vol. 14, n.º 3.
- 1998 "Conflitos e Negociações nas Políticas de Controle Ambiental: O Caso da Suinocultura". *Ambiente e Sociedade*, vol. 1, n.º 2.
- Hanningan, John  
1995 *Environmental Sociology. A Social Constructionist Perspective*. Londres, Routledge.
- Heelas, P.; Lash, S. e Morris, P. (eds.)  
1996 *Detraditionalization. Critical Reflections on Authority and Identity*. Londres, Blackwell Publishers.
- Inglehart, Ronald  
1977 *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton, Princeton University Press.
- Irwin, Alan  
1994 "Science and Its Publics: Continuity and Change in the Risk Society". *Social Studies of Science*, vol. 24, pp. 168-184.
- 1995 *Citizen Science. A Study of People, Expertise and Sustainable Development*. Londres, Routledge.
- Irwin, Alan e Wynne, Brian  
1996 *Misunderstanding Science? The Public Reconstruction of Science and Technology*. Cambridge, Cambridge University Press.
- James, Peter e Thompson, Michael  
1989 "The Plural Rationality Approach". In: Jennifer Brown (ed.), *Environmental Threats: Perception, Analysis and Management*. Londres, Belhaven Press.
- Jasanoff, Sheila  
1990 *The Fifth Branch: Science Advisors as Policy Makers*. Cambridge, Harvard University Press.
- 1993 "Bridging the Two Culture of Risk Analysis". *Risk Analysis*, vol. 13, n.º 2, pp. 123-129.
- Jasanoff, Sheila; Markle, Gerald; Petersen, James e Pinch, Trevor (eds.)  
1995 *Handbook of Science and Technology Studies*. Londres, Sage Publications.
- Johnson, Branden e Covello, Vincent (eds.)  
1987 *The Social and Cultural Construction of Risk. Essays on Risk Selection and Perception*. Dordrecht, Holanda, D.Reidel Publishing Company.
- Knorr-Cetina, Karen  
1981 *The Manufacture of Knowledge: An Essay on the Constructivism and Contextual Nature of Science*. Oxford, Pergamon.
- Krimsky, Sheldon e Golding, Dominique  
1992 "Reflections", in S. Krimsky e D. Golding (eds.), *Social Theories of Risk*, Westport, Connecticut, Praeger.

- Lash, Scott e Wynne, Brian  
 1992 "Introduction". In: Ulrich Beck (ed.), *The Risk Society*, Londres, Sage Publications.
- Lash, Scott; Szerszynski, Bronislaw e Wynne, Brian (eds.)  
 1996 *Risk, Environment and Modernity*. Londres, Sage Publications.
- Latour, Bruno  
 1987 *Science in Action. How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Leiss, William e Chociolko, Christina  
 1994 *Risk and Responsibility*. Montreal, McGill/Queen's University Press.
- Mol, Arthur  
 1995 *The Refinement of Production. Ecological Modernization Theory and the Chemical Industry*. Utrecht, Van Arkel.
- Mol, Arthur e Spaargaren, Gert  
 1993 "Environment, Modernity and the Risk-Society: The Apocalyptic Horizon of Environmental Reform". *International Sociology*, vol. 8, n.º 4, pp. 431-459.
- National Research Council  
 1996 *Science and Judgment in Risk Assessment*, Washington, Taylor & Francis.
- Porto, Marcelo F. de Souza  
 1994 *Trabalho Industrial, Saúde e Ecologia*. Rio de Janeiro, tese de doutoramento defendida no Programa de Engenharia de Produção da COPPE/UFRJ.
- Porto, Marcelo F. de Souza e Freitas, Carlos M. de  
 1996 "Major Chemical Accidents in Industrializing Countries: The Socio-Political Amplification of Risk". *Risk Analysis*, vol. 16, n.º 1, pp. 19-29.
- Powell, Douglas e Leiss, William  
 1997 *Mad Cows and Mother's Milk. The Perils of Poor Risk Communication*. Quebec, McGill/Queen's University Press.
- Rayner, Steve  
 1987 "Risk and Relativism in Science for Policy". In: Branden Johnson e Vincent Covello (eds.) *The Social and Cultural Construction of Risk. Essays on Risk Selection and Perception*. Dordrecht, Holanda, D. Reidel Publishing Company.  
 1992 Cultural Theory and Risk Analysis. In S. Krimsky e D. Golding (eds.), *Social Theoria of Risk*. Westport, Connecticut, Praeger.
- Redclift, Michael e Woodgate, Graham  
 1996 "Introduction", in Michael Redclift e Graham Woodgate (eds.), *The Sociology of the Environment*, vol. 1, Aldershot, Elgar Reference Collection.
- Renn, Ortwin  
 1992 Concepts of Risk: A Classification". In: S. Krimsky e D. Golding (eds.), *Social Theoria of Risk*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Salter, Liora  
 1988 *Mandated Science: Science and Scientists in the Making of Standards*. Boston, Kluwer Academic Publishers.



- Schwarz, M. e Thompson, M.  
 1990 *Divided We Stand: Redefining Politics, Technology and Social Choice*. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Short, James F.  
 1984 "The Social Fabric at Risk: Toward the Social Transformation of Risk Analysis". *American Sociological Review*, vol. 49, December, pp. 711-725.
- Short, James F. e Clarke, Lee (eds.)  
 1992 *Organizations, Uncertainties, and Risk*. Boulder, CO, Westview Press.
- Slovic, Paul  
 1985 "Informing and Educating the Public about Risk". *Decision Research Report*, n.º 5.
- Szerszynski, Bronislaw; Lash, Scott e Wynne, Brian  
 1996 "Introduction: Ecology, Realism and the Social Sciences". In: S. Lash, B. Szerszynski e B. Wynne (eds.), *Risk, Environment and Modernity*, Londres, Sage Publications.
- Turner, Gillian e Wynne, Brian  
 1992 "Risk Communication. A Literature Review and Some Implications for Biotechnology". In: John Durant (ed.), *Biotechnology in Public. A Review of Recent Research*, Londres, Science Museum for the European Federation of Biotechnology.
- White, Robin  
 1992 "Review of Divided We Stand: Redefining Politics, Technology and Social Choice". *Risk Analysis*, vol.12, n.º 2.
- Wildavsky, Aaron  
 1991 "Public Policy". In: B. Davis (ed.), *The Genetic Revolution. Scientific Prospects and Public Perceptions*, Baltimore/Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Wynne, Brian  
 1987 *Risk Management and Hazardous Waste. Implementation and the Dialectics of Credibility*. Berlin, Springer-Verlag.  
 1989 "Frameworks of Rationality in Risk Management: Towards the Testing of Naive Sociology". In: J. Brown (ed.), *Environmental Threats: Perception, Analysis and Management*. Londres, Belhaven Press.  
 1992 "Risk and Social Learning: Reification to Engagement". In: S. Krimsky e D. Golding (eds.), *Social Theories of Risk*. Westport, Praeger.  
 1996a "SSK's Identity Parade: Signing-up, Off-and-on". *Social Studies of Science*, vol. 26, pp. 357-91.  
 1996b "May the Sheep Safely Graze? A Reflexive View of the Expert-Lay Knowledge Divide". In: S. Lash, B. Szerszynski e B. Wynne (eds.), *Risk, Environment and Modernity*, Londres, Sage Publications.  
 1996c "Misunderstood Misunderstanding: Social Identities and Public Uptake of Science". In: A. Irwin e B. Wynne, *Misunderstanding Science? The Public Reconstruction of Science and Technology*. Cambridge, Cambridge University Press.  
 1996d "Uncertainty and Environmental Learning. Reconceiving Science and Policy in the Preventive Paradigm". In: M. Redclift e G. Woodgate (eds.), *The Sociology of the Environment*, vol. 1, Aldershot, An Elgar Reference Collection.

## Resumo

### *A Trajetória das Análises de Risco: da Periferia ao Centro da Teoria Social*

Dois dos mais importantes teóricos sociais contemporâneos, Beck e Giddens, destacaram o tema dos riscos ambientais e tecnológicos de graves conseqüências, como chaves para entender as características do projeto histórico da modernidade. Discutindo o caráter daqueles riscos, Beck e Giddens passaram a dar nova luz a questões referentes a conflitos sociais, relações entre leigos e peritos, papel da ciência e formas de fazer e definir a política. O objetivo central deste artigo é situar as contribuições destes teóricos dentro de uma trajetória mais ampla do estudo dos riscos nas ciências sociais. Três enfoques são identificados nesta trajetória: o mais restrito, correspondente aos estudos culturais sobre os riscos, o da difusão dos estudos sobre diversos tipos de riscos e, por último, o da projeção do tema dos riscos ao centro da teoria social.

**Palavras-chave:** teoria social; teorias de risco; sociologia da ciência

## Abstract

### *The Course of Risk Analysis: From the Fringes to the Center of Social Theory*

Two of the most important contemporary social theoreticians, Beck and Giddens, contended that the topic of grave environmental and technological risks was key to understanding the characteristics of modernity's historical project. In discussing the nature of these risks, Beck and Giddens shed new light on issues regarding social conflict, relations between the lay public and experts, the role of science, and ways of doing and defining politics. This article places these contributions within the broader framework of risk study in the social sciences. Three lines are identified: the narrowest, which involves cultural studies on risk; the second, which involves the dissemination of studies of different types of risks; and the third, which sees the topic move onto center stage in social theory.

**Keywords:** social theory, risk theory, sociology of science



## Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social\*

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

É possível afirmar que as investigações acadêmicas sistemáticas sobre o Estado de Bem-Estar social, a exemplo da coruja de Minerva, apenas ganharam fôlego quando a expansão do *welfare state* começou a perder dinamismo. O presente ensaio, que reconstrói parte desta trajetória, tem os seguintes propósitos: a primeira seção visa analisar criticamente o desenvolvimento das diferentes teorias que têm sido empregadas para explicar as origens, a expansão e a crise do *welfare state*; a segunda seção apresenta e discute as tentativas mais influentes de formulação de tipologias do Estado de Bem-Estar social (a elaboração das várias tipologias é apresentada em uma perspectiva histórica. Em certo sentido, trata-se de uma elaboração circular, pois a proposição pioneira de Richard Titmuss, que definia três tipos-ideais, foi posteriormente reduzida à dicotomia *welfare state* residual *versus* institucional, até que Gösta Esping-Andersen viesse “redimir” as tricotomias.) A terceira e última seção discute por que se pode considerar a crítica feminista às análises *mainstream* do Estado de Bem-Estar social como uma mudança de paradigma e analisa como e por que o diálogo entre essas perspectivas tem se efetivado. O ensaio conclui sugerindo a importância não só de um aprofundamento do diálogo entre os analistas *mainstream* e as

analistas feministas, mas também de uma aproximação entre os pesquisadores que têm investido na elaboração de tipologias e aqueles que têm procurado compreender as estratégias adotadas no processo de retração do Estado de Bem-Estar social e o seu impacto efetivo.

### As Teorias sobre as Origens, a Expansão e a Crise do Estado de Bem-Estar Social

Uma definição básica do Estado de Bem-Estar social, que parte da análise de Marshall sobre os três elementos constitutivos da cidadania moderna, foi apresentada por Harold Wilensky em um livro que se tornou referência para uma das primeiras teorizações acerca da expansão do *welfare state*. Segundo Wilensky, a “essência do Estado de Bem-Estar social reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político, não como caridade” (Wilensky, 1975, p. 1). Em outras palavras, o Estado de Bem-Estar social seria a institucionalização dos direitos sociais, o terceiro elemento da cidadania na concepção de Marshall.<sup>1</sup>

Em sua investigação empírica, no entanto, a ênfase atribuída por Wilensky ao gasto social fez

\* Este ensaio é uma versão ligeiramente modificada do primeiro capítulo de minha tese de doutorado, defendida no IUPERJ em dezembro de 1997, cujo título é *Regulating the Family and Domesticating the State. The Swedish Family Policy Experience*. Agradeço os comentários e sugestões dos profs. Luiz Eduardo Soares, orientador do trabalho, e Stefan Svallfors, co-orientador, bem como o apoio do CNPq, do qual fui bolsista junto à Universidade de Umeå, Suécia. Desnecessário dizer que sou o único responsável pelos equívocos eventuais.  
[Tradução de Vera Pereira]

dessa variável um instrumento privilegiado para a compreensão da expansão do Estado de Bem-Estar social, cuja principal função seria garantir um nível mínimo de participação do indivíduo na riqueza coletiva.

Pode-se questionar, porém, se Wilensky realmente chegou a capturar a “essência” do *welfare state* em sua conhecida definição, a qual tem sido freqüentemente criticada, por exemplo, por não incluir os programas de pleno emprego no núcleo do conceito (ver Mishra, 1990; Olsson, 1993b).

A definição de Wilensky talvez seja problemática por não explicitar a existência de dois padrões distintos, ainda que complementares, de provisão estatal de bem-estar. A ambigüidade se desfaz quando lembramos de dois conceitos subjacentes: seguridade social e serviços sociais estatais<sup>2</sup>. Na opinião de Olsson, a dualidade do conceito de *welfare state* levou a uma “ambivalência sobre onde pôr a ênfase: ou no primeiro aspecto, isto é, no componente (re)distributivo, nos objetivos de bem-estar e em seus impactos, ou no segundo, isto é, no aspecto institucional, no *input*, na implementação e no *output*, no Estado” (1993a: 15). Em outras palavras, é preciso ter cautela ao empregar os termos “política social” e “*welfare state*” como sinônimos. O uso intercambiável desses termos negligencia o fato de que “política social” é “um conceito genérico, ao passo que ‘*welfare state*’ tem uma conotação histórica (pós-guerra) e de política pública (‘institucional’) muita específica, que não pode ser ignorada” (Mishra, 1990, p. 123).

Há uma grande controvérsia nas ciências sociais a respeito das razões que levaram o Estado de Bem-Estar social a se expandir depois da Segunda Guerra Mundial, subvertendo o ideal de um Estado mínimo, o “vigia noturno” dos liberais, e passando a assumir uma parte da coordenação da economia e da distribuição dos recursos por intermédio de políticas públicas.<sup>3</sup> Antes que posamos discutir as diversas teorias que têm sido usadas para explicar o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar social e sua crise, é preciso sublinhar que todas elas procuram, explícita ou implicitamente, equacionar pelo menos três elementos essenciais: (1) a disponibilidade de algum excedente econômico passível de ser realocado; (2)

se o desenvolvimento econômico sem precedentes do pós-guerra, que se prolongou até a crise do petróleo dos anos 70, proporcionou os meios para a expansão do Estado de Bem-Estar, o keynesianismo forneceu sua *lógica*, ao passo que (3) a experiência de centralização governamental durante o esforço de guerra significou o crescimento da capacidade administrativa do Estado, a qual, posteriormente, seria empregada para conduzir a expansão do *welfare state* (Quadagno, 1987).

A ênfase conferida por Wilensky ao gasto social do Estado constitui a espinha dorsal da teoria da expansão do Estado de Bem-Estar social denominada da “lógica da industrialização” ou “Teoria da Convergência”. Segundo os principais postulados dessa teoria, o Estado teria assumido a função de garantir determinados padrões mínimos de vida porque instituições sociais tradicionais, como a família, haviam perdido a capacidade de suprir as necessidades dos indivíduos mais vulneráveis. Argumenta-se, ainda, que todas as nações industrializadas, independentemente de suas especificidades históricas, políticas e culturais, teriam convergido para determinados aspectos básicos, acompanhando um processo evolutivo guiado pelo impacto do desenvolvimento econômico e tecnológico sobre a estrutura ocupacional. O processo de industrialização teria criado novas demandas de gasto público, uma vez que a família não podia mais exercer suas funções tradicionais e o novo processo produtivo provocara a marginalização de determinados grupos de indivíduos. O Estado teria respondido de modo quase automático à emergência dessas novas demandas.

É premissa dessa teoria que o processo de expansão contínua do *welfare state* baseou-se na crença implícita de que a ação redistributiva do Estado se harmonizava com o crescimento econômico, que seria indispensável para que o Estado pudesse exercer suas novas funções. Porém, somente nos países em que a economia, as burocracias públicas e o sistema político tivessem alcançado um dado nível de desenvolvimento haveria condições de se proporcionar determinados benefícios e serviços públicos. Em outras palavras, a prosperidade do pós-guerra teria amenizado as contradições entre democracia política e capitalismo.



A teoria da “lógica da industrialização” concebe as políticas sociais simultaneamente como requisito e como consequência da economia e da tecnologia industriais. Entende tanto a estrutura das sociedades modernas quanto o formato das políticas sociais como determinados primordialmente pela tecnologia, não pela ideologia, pelo conflito social ou pela cultura (Coimbra, 1987, pp. 95-96).

Se o argumento básico da “lógica da industrialização”, que associa a expansão do Estado de Bem-Estar social aos processos de desenvolvimento econômico e tecnológico, conseguiu explicar a diferença entre os padrões de política social estabelecidos nos países industrializados e aqueles vigentes nos chamados países do Terceiro Mundo, essa abordagem está longe de proporcionar uma explicação satisfatória dos padrões divergentes observados *entre* os países desenvolvidos (Pierson, 1996, p. 148). Análises essencialmente quantitativas do gasto social, como a de Wilensky, transformaram essa heterogeneidade em um quadro unidimensional a apontar diferentes níveis de gasto público.

É importante lembrar, porém, que embora Wilensky, em seu trabalho de 1975, no qual compara a evolução do gasto social em 64 países, tenha concluído que era fraca a correlação do sistema político com as dimensões do Estado de Bem-Estar social e que o crescimento econômico e seus “subprodutos” (mudança demográfica e burocratização) eram “a causa fundamental da generalização do *welfare state*” (p. XIII), em um estudo anterior, ele havia formulado uma análise diferente acerca da maneira como diversos países haviam desenvolvido seus sistemas de bem-estar.

Nesse estudo de 1958, Wilensky e Lebeaux tentaram explicar os diferentes níveis de gasto social e os tipos de organização administrativa de 22 países desenvolvidos. Na opinião desses autores, se o surgimento dos programas sociais podia ser explicado pelo processo de industrialização, sua expansão associava-se fortemente às peculiaridades da cultura nacional. Entretanto, Wilensky rejeitaria posteriormente essa interpretação, afirmando que as diversas soluções nacionais para os problemas comuns engendrados pelo processo de industrialização deveriam ser expli-

cadas por variáveis *estruturais* mais do que pelas *culturais*. As principais variáveis estruturais analisadas em seu trabalho de 1975 foram a mudança demográfica (principalmente o envelhecimento da população, o fator de maior influência no nível do gasto social) e o tempo de existência do aparato público de assistência social.<sup>4</sup>

Phillips Cutright, em um trabalho de 1965, chegara a conclusões semelhantes. Tomando o nível de consumo de energia como padrão de medida do desenvolvimento econômico, Cutright mostrou que quanto mais alto o consumo de energia em um país, mais ampla era a cobertura da seguridade social e mais elevados os níveis dos benefícios proporcionados. As variáveis políticas foram desconsideradas, pois seu impacto observado sobre os programas de seguridade social era modesto.

A perspectiva da “lógica da industrialização”, assim, interpreta as políticas sociais como refletindo, essencialmente, fatores como o nível de desenvolvimento econômico e a estrutura demográfica da população. O argumento pode ser expresso em poucas palavras: do ponto de vista da provisão de benefícios e serviços públicos de bem-estar, os teóricos da convergência declaram que “a política não faz diferença”.

Castles e Mckinlay (1979), porém, mostraram que a “lógica da industrialização” fundamenta-se em “pressupostos falsos e em provas empíricas insuficientes” e que uma metodologia equivocada teria induzido a erro autores como Wilensky e Cutright. Como seus estudos se baseavam em amostras que incluíam países com níveis de desenvolvimento econômico muito variados, não se deu a devida atenção à grande disparidade entre países de alta e baixa renda *per capita*. Na medida em que essa grande disparidade elimina qualquer variação possivelmente existente *no interior* do grupo de países com alta ou baixa renda *per capita*, não foi difícil obter uma equação de regressão significativa associando o desenvolvimento econômico à abrangência das políticas sociais. Nas palavras de Castles e Mckinlay:

“[...] por não terem controlado seus resultados gerais, derivados da agregação de uma população composta de grande número de países independentes, segundo o crivo de uma óbvia desagrega-

ção, qual seja, a das distintas populações de grupos de alta e baixa renda, Wilensky e Cutright caíram numa falácia ecológica. Presumiram, erroneamente, que tudo aquilo que é verdadeiro para uma ampla amostra de países de níveis econômicos diferentes também se aplica a importantes subamostras, como a dos países de alta renda per capita. Na verdade, Wilensky e Cutright não ofereceram nenhuma prova satisfatória da convergência; apenas afirmaram que um grupo de países afluentes tende a dispor de maior soma de recursos para os programas sociais do que um grupo de países muito mais pobres. Assim, apenas repetiram o truismo de que seres humanos de barriga cheia têm mais liberdade para dedicar recursos financeiros ao bem-estar social do que aqueles que têm de lutar todos os dias contra o espectro da fome iminente” (Castles e Mackinlay, 1979, p. 166).

Outra importante objeção à teoria da convergência é a de que, embora pareça razoável supor que o processo de industrialização tenha criado situações e problemas semelhantes em todos os países que passaram por essa experiência, a hipótese de que *situações* semelhantes se transformam necessariamente em *problemas* que exigem a intervenção do Estado não é convincente (Coimbra, 1987, p. 97). Em outras palavras, é preciso levar em consideração que entre a constatação de determinados problemas sociais e a implementação de uma política pública há um vasto repertório de variáveis intervenientes, de modo que não se pode esperar o mesmo *output* de um país para outro. Aliás, é bem possível que uma situação vista como problemática em um país nem mesmo seja percebida como tal em outros, ou então que haja distintas capacidades e interesses na reformulação da agenda política, de modo que o problema percebido possa ser enfrentado. Contudo, mesmo quando a agenda é reformulada, os governos podem responder de maneira muito diversa, chegando mesmo a relegar o novo *issue* a um segundo plano na agenda política.

Procurando organizar a dispersa e heterogênea literatura a respeito das políticas sociais, Ramesh Mishra (1977) sugeriu a distinção entre cinco perspectivas teóricas mais ou menos organizadas: a teoria da cidadania, a teoria da convergência, o funcionalismo, o marxismo e a perspectiva dos serviços sociais. Não me ocuparei aqui da proposta de Mishra. Para os fins deste

ensaio, o que importa é assinalar que alguns dos mais influentes defensores da perspectiva dos serviços sociais e da teoria da cidadania compartilham, dependendo da maneira como seus trabalhos são analisados, alguns dos principais postulados da teoria da convergência.

Como Arretche (1995) acertadamente sublinhou, tanto Richard Titmuss, talvez o mais influente adepto da abordagem dos serviços sociais, quanto T. H. Marshall, que sem dúvida elaborou a mais importante contribuição para a teoria da cidadania, apesar de concentrarem o foco de suas análises na história da Inglaterra, defendem a mesma premissa de que os programas sociais contemporâneos derivam, em grande parte, dos problemas advindos do processo de industrialização.

Em um ensaio de 1954, Titmuss salientou que as origens dos programas sociais devem ser procuradas na crescente complexidade da divisão social do trabalho, decorrente da industrialização. Como o processo de industrialização acarretou a especialização dos trabalhadores, os indivíduos foram se tornando cada vez mais dependentes da sociedade. Nesse contexto, os serviços sociais seriam a resposta às necessidades individuais ou coletivas, garantindo a sobrevivência das sociedades. A expansão dos serviços sociais revelaria o crescimento das necessidades das sociedades. Cabe notar, porém, que Titmuss (*apud* Arretche, 1995) interpretava a noção de “necessidade” não como um conceito ou condição natural, mas como necessidades determinadas pela cultura. O desenvolvimento de programas sociais estaria, portanto, subordinado ao reconhecimento e definição das novas “dependências criadas pelo Homem”.<sup>5</sup>

Antes de passarmos a uma breve discussão das razões que me autorizam a dizer que Marshall partiu do mesmo postulado formulado pela “lógica da industrialização”, talvez seja importante resumirmos aqui as peculiaridades da perspectiva dos serviços sociais, desenvolvida, dentre outros autores, por Titmuss. Essa abordagem tem sido criticada por seu estreito enfoque na ação empírica, pragmática, e no reformismo. Se o marxismo procurava fomentar a mudança radical, a perspectiva dos serviços sociais volta-se para formas tópicas que contribuam para sanar as ma-



zelas das sociedades. Por causa desse enfoque pragmático, os estudos dessa vertente não só negligenciaram a teoria como se concentraram nos programas governamentais em curso. A política social não era definida por qualquer reflexão teórica, mas pela atividade prática dos governos. Por isso, não surpreende que a perspectiva dos serviços sociais tradicionalmente enfoque políticas locais ou nacionais isoladas (Coimbra, 1987). É preciso lembrar, porém, que essa perspectiva ganhou uma relevância especial na Inglaterra, no momento em que os programas sociais sofriam pesado ataque. Todavia, não se deve recorrer exclusivamente a esse dado conjuntural para que se possa avaliar a perspectiva dos serviços sociais. Ainda que não se tenha a intenção de estimar sua contribuição para o aperfeiçoamento dos programas sociais, é importante lembrar que a tipologia das políticas sociais sugerida por Titmuss teve enorme influência nas pesquisas posteriores sobre o Estado de Bem-Estar social, como se verá adiante.

Quanto a T. H. Marshall, que analisou a modernidade como trajetória de inclusão, penso não ser necessário acentuar aqui que os três componentes de sua concepção da cidadania moderna tornaram-se instrumentos heurísticos indispensáveis para a análise do desenvolvimento político e social do mundo ocidental. Tampouco é preciso recordar que o fato de Marshall ter concentrado sua análise no desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais na Inglaterra distorceu sua teoria, no sentido de que resultou na descrição de um processo incremental, linear e evolucionário, incongruente com o desenvolvimento histórico de outros países.

Se é possível criticar a teoria da cidadania por prestar excessiva atenção aos programas sociais institucionais, crítica similar à que se faz à perspectiva dos serviços sociais, a teoria da cidadania também pode ser julgada por definir a noção da "igualdade" como parâmetro de avaliação dos programas sociais. No entanto, neste ensaio estou mais interessado em apontar a existência de algumas premissas comuns que aproximam a obra de Marshall da perspectiva da "lógica da industrialização".

Se em seus estudos mais conhecidos (*Citi-*

*zenship and Social Class* e *Class, Citizenship and Social Development*), o Estado de Bem-Estar social é interpretado como resultante da progressiva extensão dos direitos individuais, Marshall desenvolveu uma abordagem um pouco diferente em outro ensaio. Ainda que a política tenha um papel tão fundamental em seu pensamento, em uma obra intitulada *Social Policy*, Marshall ressaltou que as origens e a expansão do Estado de Bem-Estar social fazem parte de um processo que se define essencialmente pela evolução lógica e natural das sociedades, evolução esta que teria representado, em boa medida, um processo de adaptação aos requisitos da industrialização. A intervenção política teria sido condicionada por um processo de desenvolvimento autônomo das políticas sociais. Se a ação política é certamente relevante para o surgimento e o aperfeiçoamento da política social, ela estaria apenas, segundo o argumento, concretizando a lógica inexorável das forças evolucionárias que atuam no interior do sistema social (Arretche, 1995, p. 11).

Marshall chamou a atenção para um acentuado processo de convergência das políticas sociais durante os anos 20 e 30 nos países que já haviam estabelecido mecanismos incipientes de seguridade social. O autor percebeu a existência de um relativo consenso em torno da natureza e da extensão das responsabilidades governamentais quanto ao bem-estar do povo. Em vários países, a política social havia convergido nos seguintes aspectos: no que concernia os beneficiários dos programas de bem-estar social e o aparato administrativo adotado; em relação aos riscos dos quais as pessoas deviam ser protegidas, e no que diz respeito à concepção de algum grau de distribuição de renda como meta da política social (*idem*).

Traçado esse breve panorama da teoria da convergência e da maneira como suas premissas foram compartilhadas por autores como Titmuss e Marshall, cabe agora avaliar as demais teorias elaboradas para explicar o desenvolvimento do *welfare state*, algumas das quais procuram contornar as principais deficiências da abordagem que acabamos de revisar.

Na visão de Quadagno (1987), a explica-

ção dos diferentes regimes de política social só se tornou uma questão importante para as ciências sociais quando se desfez o relativo consenso sobre a eficiência das políticas fiscais keynesianas. Quando os gastos públicos não puderam mais conter o desemprego e a inflação, percebeu-se que a ênfase no gasto e na convergência das políticas sociais deveria ser confrontada com a análise de outras variáveis capazes de atenuar o determinismo econômico inerente à “teoria da lógica da industrialização”.

Contudo, mesmo antes que a “revolução keynesiana” fosse definitivamente colocada em xeque, estudos empíricos já haviam demonstrado a falácia de se tratar a expansão do Estado de Bem-Estar social como um subproduto do processo de industrialização. Quando a estrutura de classes e o sistema partidário, por exemplo, passaram a ser analisados como variáveis independentes, tornou-se claro que a forte correlação entre as dimensões do *welfare state* e a força política dos partidos socialistas e dos sindicatos operários não podia ser menosprezada.

Os argumentos sugeridos pelos teóricos neomarxistas para explicar as contradições do Estado de Bem-Estar constituem uma forma de se reconhecer a luta por determinados recursos de poder, negligenciada nos estudos que se baseavam nas premissas da “lógica da industrialização”.

Autores neomarxistas analisaram a compatibilização entre os direitos gerais da cidadania e a desigualdade social mitigada pelas políticas públicas a partir de dois argumentos distintos. O primeiro enfatiza que a natureza competitiva da dinâmica político-partidária das democracias de massa teria produzido importantes transformações no universo político. Esse processo teria atenuado o radicalismo político, pois a competição partidária exige o fortalecimento da burocracia dos partidos e a maximização do apoio eleitoral, essencial na busca de uma maioria parlamentar. A ampliação do eleitorado de um partido, gerando maior heterogeneidade dos grupos de apoio, teria contribuído para diluir a identidade coletiva, que seria fundamental para que os partidos pudessem atender, em suas atividades parlamentares, os objetivos de classe (Offe, 1984; Przewor-

ski, 1989). As características da política partidária praticamente garantiriam que a estrutura do poder político não se desviaria significativamente da estrutura do poder econômico (Quadagno, 1987).

O segundo argumento empregado pelos autores neomarxistas para explicar a expansão do *welfare state* é que a provisão pública de bem-estar teria dissolvido o conflito de classes inerente à mercantilização do trabalho. O conflito de classes nas sociedades industriais, da maneira como havia sido analisado por Marx, teria sido substituído por um tipo de conflito de classes que progressivamente se institucionalizou, tendo se concentrado nas questões distributivas mais do que naquelas relativas à produção. O argumento pretende desvendar o *trade-off* entre capitalismo e *welfare state*. A garantia da legitimidade do sistema capitalista seria a transformação de uma parte do excedente econômico nos mecanismos redistributivos do Estado de Bem-Estar.

É neste segundo argumento que o neomarxismo revela com mais clareza sua inclinação funcionalista. Esse *bias*, explícito em *The Fiscal Crisis of the State*, de O'Connor (1973), pode ser percebido na interpretação dos programas sociais como geradores de harmonia social, uma vez que eles aprimorariam as aptidões dos trabalhadores e garantiriam a eles um certo bem-estar, o que contribuiria para a otimização do funcionamento do mercado de trabalho capitalista. Ao subsidiar os gastos sociais anteriormente a cargo dos setores privados, o Estado estaria operando primordialmente em benefício do capital.

Segundo essa perspectiva, as políticas sociais seriam úteis e funcionais para o capitalismo, uma vez que elas, simultaneamente, suavizam o processo de acumulação e asseguram a redução dos atritos inerentes à operação do Estado capitalista. As políticas sociais seriam funcionais para o processo de acumulação porque viabilizam simultaneamente a produção e a circulação. No que diz respeito à produção, as políticas sociais poderiam reduzir os custos de reprodução e aumentar a produtividade dos trabalhadores. Quanto à circulação, as políticas sociais garantiriam a manutenção de níveis elevados de demanda agregada, independentemente dos ciclos econômicos.



Para sustentar a demanda, os governos transferem renda para certos grupos, como os desempregados e aposentados, e estimulam os setores produtivos, adquirindo as mercadorias necessárias à operação dos programas sociais.

Segundo a concepção neomarxista, as políticas sociais também seriam funcionais para o Estado capitalista, posto que garantem certa legitimidade ao Estado, uma vez que os trabalhadores se tornariam mais “dóceis”. Iludidos pelas aparentes vantagens proporcionadas pelas políticas sociais, os trabalhadores abririam mão de seu potencial revolucionário, integrando-se ao sistema (Coimbra, 1987, pp. 90-91).

Outro modelo teórico foi desenvolvido quando se tornou evidente que a ênfase dada pelos defensores da teoria da “lógica da industrialização” ao gasto social negligenciava linhas causais importantes para a compreensão da expansão do Estado de Bem-Estar social. Tomando como paradigma a experiência escandinava e realçando os recursos de poder sob o controle da esquerda, construiu-se um modelo analítico, denominado “modelo dos recursos de poder” ou “paradigma social-democrata”. Essa abordagem “atribui a diversidade na provisão de bem-estar entre países às diferenças existentes na distribuição dos recursos políticos entre as classes” (Pierson, 1996, p. 150). Consolidando-se nos últimos anos da década de 1970, a perspectiva dos recursos de poder logo se tornou uma influente teoria na área da política comparada, empregada principalmente na explicação dos padrões de desenvolvimento do *welfare state*. Seus principais porta-vozes são Walter Korpi, Gösta Esping-Andersen e John Stephens.<sup>6</sup>

Segundo essa teoria, a expansão do Estado de Bem-Estar social teria sido o resultado da união do movimento trabalhista e de seu poderio crescente na sociedade civil e na esfera política. Uma força de trabalho emancipada pelo estabelecimento dos direitos civis, organizada no mercado de trabalho para reivindicar aumentos salariais e a melhoria das condições de trabalho, teria transferido sua luta para as esferas eleitoral e governamental, com o intuito de alterar a estrutura das desigualdades (Quadagno, 1987).

Estudos empíricos têm corroborado a argu-

mentação dos teóricos alinhados à perspectiva dos recursos de poder, na medida em que se observou a existência de fortes correlações entre os níveis do gasto social, os índices de sindicalização e a estabilidade dos governos de esquerda. Contudo, várias inconsistências do modelo têm sido apontadas. Jill Quadagno resumiu-as da seguinte maneira: antes de tudo, a ascensão da social-democracia ao poder não representou, do ponto de vista histórico, a única via para a expansão do *welfare state*, embora a hegemonia social-democrata tenha viabilizado a construção, nos países nórdicos, da mais desenvolvida estrutura pública de provisão de bem-estar social. Além disso, o impacto do reformismo e incrementalismo social-democrata também foi condicionado pela conjuntura econômica e pelas peculiaridades do sistema político.<sup>7</sup>

Outra crítica, muito semelhante à que é feita à teoria da “lógica da industrialização”, ressalta que, se a perspectiva dos recursos de poder parece fornecer um instrumental analítico útil quando se deseja compreender a expansão do *welfare state* nos países escandinavos, ela torna-se insatisfatória quando se trata de explicar o mesmo fenômeno em sociedades não democráticas. O modelo também tem dificuldades para explicar o desenvolvimento das políticas sociais no período anterior à Segunda Guerra Mundial.

Contudo, se a centralização e o autoritarismo político são cruciais para a compreensão do surgimento de mecanismos de proteção social na Alemanha de Bismarck, e se a hegemonia social-democrata parece explicar muito bem o desenvolvimento do *welfare state* nos países escandinavos, a série de argumentos e abordagens que acabamos de apresentar não dá conta de fenômenos que vêm ganhando destaque na ciência política contemporânea, tais como a influência das burocracias públicas na elaboração e implementação de políticas públicas e o fenômeno conhecido como “*policy feedback*”. Como assinalado com argúcia por Quadagno, não surpreende que, nesta época em que a autoridade estatal se tornou um poderoso instrumento para a restrição dos benefícios sociais, os cientistas sociais tenham passado a prestar mais atenção nas teorias centradas no Estado.

De acordo com a teoria da “lógica da industrialização”, o Estado teria respondido mais ou menos automaticamente às necessidades dos setores marginalizados e/ou vulnerabilizados pelo processo de industrialização. Os defensores da perspectiva dos recursos de poder concebem o Estado como um instrumento permeável às pressões dos sindicatos e dos partidos. Os neomarxistas, seguindo uma das máximas do *Manifesto Comunista*, entendem o Estado e o *welfare state*, em última instância, como instrumentos de perpetuação do capitalismo.

Entretanto, tem se tornado cada vez mais evidente que o Estado não é apenas um instrumento passivo através do qual os diversos grupos de pressão procuram fazer prevalecer os seus interesses. Em boa parte da literatura mais recente, o Estado e as burocracias públicas aparecem como atores relevantes, capazes de influenciar o formato da legislação social e a implementação de políticas. Essa vertente analítica, que vem assumindo rapidamente posição de destaque na ciência política contemporânea, é geralmente denominada “neoinstitucionalismo”. Os autores que se alinham a essa vertente afirmam que o Estado é mais do que uma mera arena para os conflitos sociais. De fato, em vez de se afirmar que o neoinstitucionalismo desenvolveu uma perspectiva *centrada no Estado (state centered)*, seria mais correto dizer que os neo-institucionalistas elaboraram uma abordagem *polity centered* (Arretche, 1995, p. 30).

Segundo essa perspectiva, a influência do processo de tomada de decisões, dos procedimentos e do aparato administrativo sobre o comportamento dos atores políticos e sobre o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar social é crucial e multifacetada. Pierson oferece-nos um providencial resumo desse argumento:

“As instituições políticas de diferentes países variam em dimensões cruciais tais como as regras da competição eleitoral, as relações entre o Legislativo e o Executivo, o papel dos tribunais e o lugar dos governos subnacionais na política. As instituições determinam as regras do jogo para as lutas políticas — influenciando a identidade dos grupos, as preferências políticas, as escolhas de coalizões, aumentando o poder de barganha de alguns grupos e diminuindo o de outros. As instituições

também influenciam as capacidades do governo — seus recursos administrativos e financeiros para planejar intervenções políticas” (Pierson, 1996, p. 152).

Ainda de acordo com Pierson, a contribuição dos “institucionalistas” para o entendimento da expansão do Estado de Bem-Estar social enfatiza duas ordens de questões. Primeiro, os governos que dispõem de grande capacidade administrativa e de coesão institucional seriam mais propensos a estabelecer *welfare states* fortes e bem estruturados. Quando a autoridade política é fragmentada, parece ser mais factível imaginar que o empenho das minorias em vetar a legislação social seja mais eficiente. De acordo com esse argumento, a expansão do Estado de Bem-Estar social poderia ser restringida com mais facilidade tanto pelo federalismo, pela separação dos poderes, pelo bicameralismo forte como pelo recurso freqüente aos referendos. Isso quer dizer que quanto mais fragmentado for o sistema decisório, mais difícil se tornará a implementação de políticas redistributivas, ou seja, as políticas de bem-estar social *par excellence*.

Porém, cabe notar que, já em fins da década de 1960, Robert Salisbury havia formulado um argumento parecido. Ampliando a pioneira tipologia das políticas públicas elaborada por Theodore Lowi, Salisbury propôs a distinção de quatro tipos de políticas, segundo seu impacto na sociedade e levando em consideração dados sobre as “percepções dos atores”. As quatro categorias de política pública distinguidas por Salisbury são: distributiva, redistributiva, regulatória e auto-regulatória (Salisbury, 1968). Dados os nossos objetivos neste ensaio, importa salientar que, analisando a adoção de políticas de acordo com o grau de integração ou fragmentação tanto do sistema decisório quanto do padrão da demanda, Salisbury sugere que, quando o sistema decisório é fragmentado, as políticas mais prováveis são do tipo distributivo ou auto-regulatório.

Políticas redistributivas são associadas a sistemas decisórios integrados e a padrões de demanda igualmente integrados. Os institucionalistas fazem afirmações semelhantes, ressaltando que Estados fortes (= coesos) tendem a gerar *welfare states* fortes e bem estruturados.



Entretanto, não se pode deixar de mencionar que, em um artigo posterior, escrito em parceria com John Heinz, Salisbury aperfeiçoou significativamente sua tipologia. A revisão da tipologia baseou-se na premissa de que:

“[...] é preciso fazer uma distinção fundamental entre decisões que alocam benefícios tangíveis diretamente às pessoas ou grupos, como geralmente é o caso dos gastos, e decisões que determinam regras ou estruturas de autoridade para orientar futuras alocações. Ademais, [...] variáveis do sistema político do tipo que se acredita ter pouco impacto na magnitude do gasto podem, mesmo assim, ter efeitos significativos sobre o *tipo* ou a *distribuição* desse montante” (Salisbury e Heinz, 1970, p. 40).

Além disso, o significado empírico do conceito de “sistema decisório integrado” ou “fragmentado” não é muito claro, podendo gerar uma série de ambigüidades. Por isso, essa dimensão foi substituída posteriormente, no trabalho de Salisbury e Heinz, pelo “custo de se obter uma decisão”. Esse aperfeiçoamento deveria servir de orientação para os institucionalistas, mas, a meu ver, tem sido um tanto negligenciado.

A segunda ordem de questões suscitadas pela perspectiva neoinstitucionalista quando da busca de uma explicação para o desenvolvimento do *welfare state* relaciona-se com o impacto ou “legado” de políticas previamente implementadas. Argumenta-se que o chamado *policy feedback* deveria ser detectado não só na maneira como as políticas proporcionam recursos e incentivos aos atores políticos, mas também nas conseqüências *cognitivas* de políticas anteriores.

Sabe-se, por exemplo, que o acionamento dos grupos de interesse muitas vezes parece se dar *posteriormente* à adoção de determinadas políticas públicas, em vez de *precedê-la*. Nesta época de retração do Estado de Bem-Estar social, são inúmeros os exemplos desse fenômeno. A ameaça de restringir benefícios sociais ou cortar serviços públicos tem mobilizado grupos de beneficiários favoráveis à manutenção — ou mesmo ampliação — dos programas ameaçados. A implementação de determinadas políticas públicas pode ainda criar nichos para ativistas políticos que, movidos pelos incentivos detectados,

auxiliam os grupos latentes a superar seus problemas de ação coletiva. Mais uma vez, podemos recorrer a Paul Pierson na busca de uma síntese do argumento do *policy feedback*:

“São muito diversas as possíveis conseqüências das estruturas das políticas preexistentes para o Estado de Bem-Estar social. Essas estruturas afetam o tamanho e a orientação de vários grupos da sociedade assim como os padrões de formação de grupos de interesse. Os programas podem servir de base para processos de aprendizado social que afetam os prognósticos de expansão de futuros programas, seja negativa, seja positivamente. As políticas podem gerar compromissos de longo prazo — tais como contratos intergeracionais [...] comuns no sistema público de pensões — que entram determinadas trajetórias de desenvolvimento das políticas” (Pierson, 1996, p. 153).

Os altos índices de sindicalização na Suécia são um exemplo claro dos efeitos do *policy feedback*, no qual o legado de políticas públicas contribuiu, na forma de alocação de recursos, para o crescimento das poderosas confederações suecas de trabalhadores, decisivas para a formação do chamado “modelo sueco”. Na opinião de Bo Rothstein (1992), um dos fatores essenciais na explicação da extraordinária força das confederações sindicais suecas é o fato de ter sido conferida aos sindicatos autoridade para administrar os fundos de desemprego. Como a administração desses fundos passou a ser responsabilidade dos sindicatos, os trabalhadores passaram a dispor de fortes incentivos seletivos para se sindicalizarem.

Contudo, as políticas públicas também podem fortalecer determinados grupos facilitando-lhes o acesso aos tomadores de decisões, o que significa que se verificam efeitos de *feedback* tanto na *formação* quanto na *atividade* de determinados grupos de pressão. Mas esses efeitos não se restringem aos grupos sociais, afetando também as elites governamentais. Em poucas palavras, pode-se dizer que as políticas públicas transformam e/ou expandem a capacidade do Estado, em termos de recursos administrativos, experiência de implementação etc. (Pierson, 1993).

Teóricos neoinstitucionalistas têm sugerido, porém, que os efeitos de *feedback* não se limitam ao impacto relacionado com incentivos e recursos materiais. Também é possível perceber o

impacto de políticas anteriores sobre os processos cognitivos dos atores.<sup>8</sup> Os processos de formulação de políticas públicas incluem não só decisões, mas também conhecimento e *know how*. A via incrementalista de expansão do *welfare state* poderia ilustrar tanto o caminho pelo qual o Estado chegou a administrar e redistribuir o excedente econômico quanto o processo de aprendizagem que se segue à gradual implementação de um grande número de políticas. É importante acentuar, todavia, que os processos de aprendizagem podem influenciar os desdobramentos de políticas preexistentes tanto positiva como negativamente. Em outras palavras, a mudança política induzida pela experiência pode ser percebida tanto em relação ao aperfeiçoamento de programas quanto ao seu bloqueio. A aprendizagem refere-se tanto ao que deve/pode ser feito quanto ao que não se pode ou não se deve fazer (Bennett e Howlett, 1992).

Não obstante a relevância dessa perspectiva que trata dos processos de aprendizagem e da mudança nas políticas, é preciso estar atento ao fato de que

[...] a aprendizagem é apenas um corretivo parcial para teorias de mudança nas políticas baseadas em noções de poder e conflito. Não se trata de uma hipótese alternativa, porque [a aprendizagem] sempre se dá no interior de estruturas que ganharam, ou mantiveram, autoridade para alocar valores dentro da comunidade. [...] Conhecimento e informação devem ser vistos como um "recurso" a mais que distingue quem tem poder de quem não tem poder. As informações sobre políticas públicas não são usadas de maneira neutra ou despolitizada. O que "é aprendido" e o que "é lembrado" sempre deve ser visto no contexto dos interesses políticos e do poder político" (Bennett e Howlett, 1992, pp. 290-291).

Como observado com pertinência por Paul Pierson (1993), o neo-institucionalismo lança uma nova luz sobre um argumento formulado por Schattschneider cerca de seis décadas atrás: "novas políticas criam uma nova maneira de se fazer política" ("*new policies create a new politics*").<sup>9</sup>

Esping-Andersen (1995) nos lembra, porém, que o Estado de Bem-Estar social significou, historicamente, muito mais do que o "mero" desenvolvimento das políticas sociais, posto que repre-

sentou também a reconstrução econômica, moral e política das nações. Esse comentário ajuda-nos a compreender por que o processo de desmontagem do *welfare state*, que vem ocorrendo em alguns países desde a primeira metade dos anos 70, tem sido recorrentemente encarado com perplexidade. Ultrapassa os limites deste ensaio qualquer tentativa de se mapear todos os fatores endógenos, exógenos, estruturais, políticos, econômicos, culturais e demográficos que têm contribuído para solapar o edifício do Estado de Bem-Estar social.<sup>10</sup>

Não cabe dúvidas, porém, quanto ao fato de a internacionalização das economias significar, também, um obstáculo adicional para qualquer retomada da estratégia keynesiana, outrora exitosa, de expansão da demanda interna agregada. Hoje em dia o desemprego é em parte estrutural — e não primordialmente cíclico —, e o crescimento da renda tem se tornado cada vez mais impermeável à intervenção política. A aceleração do processo de transnacionalização do capital e internacionalização dos mercados restringe a autonomia dos países para definir suas políticas públicas (Esping-Andersen 1995). Com o Tratado de Maastricht, por exemplo, que estabeleceu as bases para a União Monetária Européia e para a criação de uma moeda comum na Europa, controlada por um Banco Central supranacional, preservou-se a autonomia dos países para regular os seus sistemas tributários. Contudo, os Estados-membros perderam uma parcela importante de sua autonomia, pois grande parte do planejamento macroeconômico ficou a cargo de instituições européias supranacionais.

No entanto, ao tratar da crise do Estado de Bem-Estar social, é preciso não subestimar a capacidade dos mecanismos institucionais e dos atores políticos de impor limites à retração do *welfare state*.<sup>11</sup> Depois que os mais enérgicos esforços de Thatcher e Reagan para desmontar o *welfare state* na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos acabaram deixando relativamente intactas as instituições de bem-estar, alguns autores passaram a afirmar que o Estado de Bem-Estar, que enfrenta dificuldades desde meados dos anos 70, está sendo reestruturado muito mais do que desmantelado ou destruído.



Em um artigo já mencionado neste ensaio, Paul Pierson (1996) afirma que a ciência política não tem sido capaz de desenvolver teorias que expliquem de modo satisfatório como vem sendo conduzida a retração/readaptação do Estado de Bem-Estar social. Essa deficiência pode ser em parte explicada pelo próprio sucesso das teorias construídas para interpretar sua expansão, as quais acabamos de inventariar. De acordo com Pierson, o que explica o relativo fracasso dos pesquisadores que têm analisado a retração do *welfare state* é o fato de que se tem buscado avaliar a política de restrição de benefícios e serviços a partir de teorias criadas para explicar a expansão do sistema. A “nova política do *welfare state*” seria muito diferente da antiga.<sup>12</sup>

Se o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar social envolveu o planejamento e a implementação de políticas públicas, geralmente populares, em um contexto no qual os grupos de interesse eram relativamente pouco desenvolvidos, a limitação dos programas sociais, por sua vez, exige a implementação de políticas usualmente impopulares. É de se esperar que eleitores individuais e grupos de interesse reajam prontamente contra essas políticas. Isso quer dizer que os *objetivos* políticos dos *policy-makers* mudaram tanto quanto o *contexto* político. Nesse sentido, os teóricos do *policy feedback* parecem ter os recursos analíticos mais apropriados para uma adequada compreensão da “nova política do *welfare state*”.

Pierson resume nos seguintes termos as limitações das teorias correntes. A teoria conhecida como da “lógica da industrialização”, que foi pioneira na explicação da expansão do *welfare state*, tem sido também utilizada na análise da era da retração. Os autores que empregam essa variante do determinismo econômico antevêm uma convergência nos padrões nacionais de política social, que seria um dos desdobramentos da mudança econômica mundial. Alguns analistas das consequências da União Européia, por exemplo, seguindo a mesma lógica, prevêm que a integração econômica conduzirá a um processo de *dumping* social, no qual capital e trabalho migrariam entre os países de acordo com a carga tributária e com os benefícios sociais vigentes em cada lu-

gar. A “nova lógica da industrialização” parece, no entanto, reproduzir as mesmas deficiências que assolaram o corpo teórico que deu origem a essa “nova” abordagem. Tanto a versão original quanto a nova parecem subestimar o jogo político e a resistência institucional à mudança. Numa palavra, o processo de formação de políticas não deve ser interpretado como direta e exclusivamente derivado das tendências econômicas.

Quanto à teoria dos recursos de poder, que atribui as diferenças nacionais na provisão pública de bem-estar à distribuição dos recursos políticos entre as classes, pode-se dizer que sua aplicação imediata ao período de retração do Estado de Bem-Estar social é igualmente problemática. Como a força dos sindicatos e dos partidos de esquerda reduziu-se consideravelmente em várias sociedades ditas pós-industriais, essa teoria parece prever que esse declínio seria imediatamente refletido na diminuição da provisão estatal de serviços e benefícios sociais. No entanto, como Pierson mostra em sua análise da Inglaterra, dos Estados Unidos, da Alemanha e da Suécia, não parece haver provas irrefutáveis de que isso esteja ocorrendo. Pelo menos nesses países, a redução dos programas sociais tem sido muito mais modesta do que o enfraquecimento do movimento operário poderia nos fazer acreditar. Uma explicação possível desse fato é que os grupos de interesse associados a determinadas políticas sociais tornaram-se atores cruciais, que não podem ser desprezados no jogo político.

Na verdade, mesmo quando os grupos de beneficiários não são suficientemente organizados, há indícios da veracidade da tese pluralista, segundo a qual os políticos reagem de maneira preventiva para evitar que os grupos latentes se organizem. Quando os grupos de pressão já estão organizados, seus interesses e influência são, usualmente, levados em consideração pelos *policy-makers*. Na Suécia, por exemplo, os aposentados e pensionistas organizam-se em dois grupos distintos: a “Organização Nacional dos Pensionistas” (*Pensionärernas Riksorganisation* — PRO), estreitamente ligada ao Partido Social-Democrata, e a “Associação Sueca de Pensionistas” (*Svenska Pensionärers Riksförbund* — SPF), que organiza os pensionistas “não socialis-

tas”. Desse modo, sempre que a reforma do sistema de aposentadorias e pensões aparece como prioridade na agenda política, qualquer que seja o partido no poder, insatisfações e apoios têm de ser cuidadosamente pesados. Esse fenômeno ilustra o fato singelo de, no *welfare state* “maduro”, a política de redução e restrição de benefícios não se dar segundo os parâmetros e critérios da política de expansão do sistema.

No entanto, uma parte do argumento neo-institucionalista, muito útil para o estudo do crescimento do Estado de Bem-Estar social, também parece ser insatisfatória quando aplicada diretamente aos processos de retração. Por exemplo, não parece factível que a capacidade burocrático-administrativa seja particularmente importante numa época de restrições de benefícios. Ao contrário, é de se esperar que o setor público reaja contra a retração do *welfare state*. Além disso, se sistemas políticos coesos concentram autoridade, facilitando ao mesmo tempo os processos de expansão e redução do sistema de bem-estar, a própria coesão parece expor excessivamente os atores encarregados da impopular limitação dos benefícios. Nesse caso, dificilmente pode ser adotada a estratégia de se evitar a responsabilidade pela retração.

De fato, pressões políticas, econômicas, demográficas e ideológicas têm contribuído para cultivar a imagem de um *welfare state* encurralado. Contudo, várias análises do desenvolvimento de programas sociais e avaliações dos gastos públicos têm revelado que retrações drásticas têm sido raras, mesmo quando os detentores do poder político têm nas mãos todos os instrumentos necessários para se restringir radicalmente os benefícios e serviços. Este parece ter sido o resultado final dos intensos ataques desfechados por Thatcher contra o *welfare state*, que não conseguiram reduzir os programas de bem-estar na Grã-Bretanha tão profundamente quanto se alardeou. Pode-se dizer o mesmo a respeito da coalizão de partidos não socialistas que governou a Suécia entre 1991 e 1994, que pretendia fazer uma “revolução da livre escolha” no país. Ao fim e ao cabo, continuidade e adaptação parecem ser os termos que melhor descrevem o que realmente está acontecendo.

As razões da relativa estabilidade do Estado de Bem-Estar social podem ser encontradas no fato de o *welfare state* representar hoje o *status quo* nas democracias pós-fordistas, com todas as vantagens políticas que tal *status* confere (Pierson, 1996, p. 174). Recordando mais uma vez as palavras de Schattschneider, “novas políticas criam uma nova maneira de se fazer política” (“new policies create a new politics”).

### Tipologias do Estado de Bem-Estar e Regimes de Políticas Sociais

Mesmo antes que os pesquisadores contemporâneos tivessem “redescoberto” a utilidade de se definir tipologias do *welfare state* ou regimes de política social, dois modelos de Estado de Bem-Estar já eram referência obrigatória não só para os analistas acadêmicos, mas também para os *policy-makers*. Esses modelos históricos eram: o “modelo bismarckiano” e o “modelo beveridgeano”, que serão apresentados a seguir.

#### O Modelo Bismarckiano de Estado de Bem-Estar Social

As políticas sociais do chanceler Bismarck, implementadas na Alemanha imperial principalmente durante a década de 1880, são de modo geral reconhecidas como as precursoras do Estado de Bem-Estar social contemporâneo. Cabe lembrar, porém, que o conceito alemão de *Sozialpolitik* é fortemente associado à idéia de seguridade social. Da Alemanha, o conceito cruzou fronteiras e alcançou as demais nações europeias.<sup>13</sup>

Quando se analisam as políticas sociais bismarckianas, duas de suas características costumam ser destacadas: seu caráter seletivo ou corporativo e seu propósito explícito de pacificar os operários industriais, minar a organização trabalhista e promover a paz social. De fato, em 1881, o imperador foi ao *Reichstag* em Berlim para declarar que a repressão não traria melhoras para a situação dos operários industriais e que a paz social seria alcançada por intermédio da criação do seguro social contra acidentes de trabalho e invalidez e para o amparo quando de doenças e na velhice. Os mecanismos de bem-estar, cuja im-



plementação ficou a cargo do chanceler Otto von Bismarck, trariam vantagens tanto para a classe operária quanto para o patronato (Olsson, 1993a, p. 17).

Por essa razão, a Alemanha bismarckiana tornar-se-ia um paradigma para a análise do *welfare state* como uma forma de manipulação bonapartista, isto é, como intervenção preventiva de elites precavidas contra o crescente poder do operariado (ver Baldwin, 1990).

No entanto, é preciso salientar que as políticas sociais de Bismarck cumpriram um papel essencial no processo de construção nacional durante o Segundo Reich. Tendo como uma de suas principais metas consolidar a integração de Estados anteriormente independentes, a administração centralizada da seguridade social nacional foi estratégica para o Segundo Reich, que também precisava reafirmar no plano internacional seu poderio militar e industrial (Olsson, 1993a, p. 17).

Os programas bismarckianos eram seletivos ou corporativistas na medida em que, no princípio, seus únicos beneficiários eram os operários industriais, considerados como uma categoria social que compartilhava os mesmos interesses.

“Em comparação com as antigas leis de assistência pública, que exigiam comprovação de carência, o princípio da seguridade significou que os requerentes/beneficiários passaram a ter o direito de serem reembolsados por fundos para os quais eles mesmos — junto com seus empregadores ou por intermédio destes — haviam contribuído durante toda sua vida profissional, como respeitáveis trabalhadores ou assalariados. Com isso concedeu-se à classe operária industrial um *status* social melhor e mais digno, sob a tutela do Estado imperial. O acréscimo da [palavra] *social* à [palavra] *seguro* implicava transcender o puro princípio do mercado, em direção a um sistema qualitativamente novo de assistência pública, sobretudo porque o Estado não só criou uma nova burocracia e subsidiou o novo sistema, mas porque funcionou como o agente financiador em última instância” (*idem*, p. 18).

Em sua origem, as políticas implementadas pelo “Chanceler de Ferro” voltavam-se principalmente para a seguridade básica; os benefícios oferecidos eram fixos e uniformes, não dependendo da renda dos beneficiários. O seguro contra o de-

semprego entrou em vigor mais tarde, no início deste século. Em relação aos benefícios para os desempregados, contudo, a Alemanha não foi pioneira, posto que esses benefícios foram introduzidos anteriormente na França (1905) e na Noruega (1906).

Se o termo alemão Sozialpolitik expressa uma forma de fusão entre *políticas* sociais [social policy] e *política* social [social politics], denotando o emprego da arte da política com a finalidade de garantir a coesão e o bem-estar da sociedade, essa concepção foi traduzida, na Lei Básica Alemã, no conceito de “Estado social” (Sozialstaat). Porém, é importante lembrar que, tanto na prática quanto na Lei Básica, a obrigação do Estado com a provisão de bem-estar e com a manutenção da renda é complementada pela ênfase nas obrigações das associações ou grupos privados (principalmente empregadores e sindicatos), das famílias e dos próprios indivíduos com seu próprio sustento. Não se trata em absoluto da obrigação de nivelar as condições de vida dos indivíduos ou da criação de uma rede de seguridade mínima inequívoca e universal (Ginsburg, 1993, p. 68).

Antes que as pesquisas sobre o *welfare state* tivessem adquirido prestígio acadêmico — e antes que a atenção mundial tivesse se voltado para o chamado “modelo sueco”, o que se deu com especial ênfase a partir dos anos 60 — era muito comum que se entendesse o desenvolvimento dos mecanismos de proteção social como uma linha evolutiva que se iniciava nos programas bismarckianos, atingindo a maturidade com o Plano Beveridge.<sup>14</sup> Segundo aquela avaliação corrente, o *welfare state* teria evoluído de um modelo industrial, balizado pela seleção dos “beneficiários” segundo a estrutura ocupacional e de classe, até atingir uma formatação calcada nos direitos da cidadania, na qual os benefícios não eram focalizados, mas universais. Esse teria sido também o caminho que levou do “Estado da seguridade social” ao “Estado dos serviços sociais”. Por essa razão, é importante que seja apresentado, mesmo que rapidamente, o “modelo beveridgeano”, antes que passemos à discussão das tipologias mais complexas, elaboradas posteriormente.

### *O Modelo Beveridgeano de Estado de Bem-Estar Social*

Tornou-se comum designar as reformas do *welfare state* introduzidas na Inglaterra do pós-guerra pelo nome do seu principal arquiteto, Sir William Beveridge.<sup>15</sup> Beveridge era um servidor público de tendência liberal, que vinha trabalhando na reforma dos mecanismos de seguridade social do Estado inglês desde a criação dos primeiros programas de seguro contra a doença e de seguro desemprego, em 1911. Esse sistema seria posteriormente ampliado, dando origem à Seguridade Nacional, que incluía, entre outros, pensão por invalidez, aposentadoria e montepio para viúvas.

Antes do fim da Segunda Guerra Mundial, porém, Beveridge começou a criticar o sistema vigente e a propor a criação de uma ampla rede de seguridade social. O chamado Plano Beveridge foi proposto em uma série de textos, como *Social Insurance and Allied Services* (o Relatório Beveridge de 1942<sup>15</sup>) e *Full Employment in a Free Society* (1944). No entanto, ainda que as reformas sugeridas tivessem a intenção de introduzir benefícios e serviços que fossem disponíveis a todos os cidadãos, sendo bem mais abrangentes que sua contrapartida bismarckiana, é importante enfatizar que uma das suas principais metas era promover a solidariedade entre as classes e evitar a decadência do país no pós-guerra. Nesse sentido, pode-se dizer que Beveridge seguiu os passos de Keynes, posto que a seguridade social também era entendida como um mecanismo macroeconômico capaz de assegurar a estabilidade. Cabe lembrar, ainda, a forte ênfase dada por Beveridge aos vínculos inapeláveis entre a seguridade social e o emprego, isto é, entre trabalho e bem-estar social.

Durante os anos 40, a principal contribuição de Beveridge foi a de buscar uma integração dos mecanismos de seguridade social, com o objetivo de adequar a Seguridade Nacional às características do mercado de trabalho da época. Na verdade, a concepção de Beveridge do *welfare state* ideal procurava associar uma perspectiva humanista com a lógica administrativa. Contudo, já se disse que Beveridge foi melhor na síntese e

na propaganda do que na inovação (Pedersen, 1993, p. 337).

O Plano Beveridge concebia um Estado de Bem-Estar cuja principal função seria compensar os indivíduos pela perda de salários. Nas palavras do seu autor, o Plano era “um modelo de seguro social contra a interrupção e a destruição da capacidade de auferir renda e de cobrir despesas extraordinárias com o nascimento, casamento ou morte” (Beveridge *apud* Pedersen, 1993, p. 337).

Ainda que o combate ao desemprego não tenha se tornado um objetivo político tão prioritário na Inglaterra quanto na Suécia, por exemplo, Beveridge fez do pleno emprego, do Serviço Nacional de Saúde e do abono de família os três pilares do seu Plano.

De acordo com Olsson, embora o plano Beveridge enfatizasse a proteção da renda, ele procurava implementar critérios de universalização dos benefícios e serviços, em detrimento da focalização, ressaltando que os membros individuais da comunidade “quer estejam trabalhando ou não, deveriam poder contar com algum grau de atenção e proteção por parte do conjunto da comunidade”. Outros aspectos importantes do Plano eram: a taxa uniforme (*flat-rate*) de benefícios e contribuições, e a idéia de um “mínimo nacional”, que transcendesse a ênfase na carência absoluta, que era muito comum nos sistemas tradicionais de assistência pública.

Assim, Beveridge propôs a inclusão de todos os cidadãos, classificados por grupos segundo as causas da instabilidade econômica a que estavam sujeitos, em um sistema uniforme e universal de seguro social, cujos benefícios não seriam condicionados pela necessidade. As pensões teriam valor fixo e uniforme e a exigência de comprovação de carência deveria ser abolida. O valor dos benefícios deveria ser suficiente para a subsistência. O sistema seria financiado pelas contribuições de seus membros e de seus respectivos empregadores, mas o Estado deveria cobrir um sexto da maioria dos benefícios de seguridade, a totalidade dos abonos de família e a maior parte dos custos do Serviço Nacional de Saúde (Baldwin, 1990, p. 117).

Não cabe examinar aqui a maneira como o



imensamente influente Plano Beveridge foi traduzido em políticas efetivas.<sup>17</sup> Basta dizer que o Plano proporcionou os fundamentos para a futura legislação social da Grã-Bretanha. Ginsburg, por exemplo, resumindo uma interpretação bem conhecida, afirmou que:

“[...] a virada ideológica decisiva para o moderno Estado de Bem-Estar social ocorreu [na Grã-Bretanha] nas proximidades do término da Segunda Guerra Mundial, com a adoção da política econômica keynesiana e da política social de Beveridge. Desde então, o Estado de Bem-Estar social britânico tem ocupado uma posição intermediária entre os Estados capitalistas. Nele não predomina nem a ideologia social-democrata, como na Suécia, nem um voluntarismo e coletivismo renitentes, como nos Estados Unidos” (Ginsburg, 1993, p. 139).

Como a perspectiva histórica parece ter sido um tanto negligenciada pelas pesquisas contemporâneas sobre o *welfare state* (e, ao que parece, os neoinstitucionalistas ocuparam o lugar que os historiadores relutam em assumir<sup>18</sup>), talvez seja importante acentuar que as propostas de Beveridge não tiveram influência somente sobre os *policy-makers* e sobre a opinião pública. O impacto do Plano Beveridge sobre os intelectuais britânicos é igualmente relevante para a nossa análise do desenvolvimento das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar social. Segundo Olsson, tanto o Plano Beveridge quanto as reformas de Bevan<sup>19</sup> dos anos 40 resultaram em diferentes formas de caracterização do *welfare state*. Os estudos de T. H. Marshall e de Richard Titmuss são, certamente, os principais exemplos do impacto do Plano e das reformas subsequentes sobre o universo acadêmico.

Em certo sentido, é possível dizer que o Plano Beveridge antecipou alguns aspectos posteriormente desenvolvidos e teorizados por Marshall, como a ênfase na universalidade dos benefícios, concedidos a todos os cidadãos independentemente do seu grau de carência. Já nos referimos, anteriormente, à importância da contribuição marshalliana para a teorização da cidadania. Embora esteja fora do escopo deste ensaio discutir toda a paradigmática teoria da cidadania de Marshall, é importante lembrarmos aqui que sua definição de direitos sociais reflete a implementa-

ção na Grã-Bretanha das reformas nos mecanismos de bem-estar social, inspiradas pelo Plano Beveridge. Marshall deixou-nos a seguinte definição dos direitos sociais, que talvez seja propositalmente vaga: os direitos sociais incluem “uma série de direitos, desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança até o direito de participar integralmente da herança social e de viver a vida de um ser humano civilizado, de acordo com os padrões prevalecentes na sociedade” (Marshall, 1963 *apud* Olsson, 1993, p. 22).

Antes de passarmos a discutir a contribuição de Richard Titmuss à análise das variações históricas do Estado de Bem-Estar social, acredito ser útil ressaltar, como fez Olsson, a relevância institucional alcançada pelo conceito de direitos sociais. Note-se, de passagem, que as obras de Titmuss que serão analisadas realmente transcendem a possível filiação do autor à “teoria da convergência”, como já se sugeriu antes, fazendo desse autor uma fonte de inspiração para todas as formulações posteriores de tipologias do *welfare state*.

A noção de direitos sociais foi inserida na Declaração de Direitos Humanos das Nações Unidas e atualmente faz parte de várias Constituições nacionais. Esse fato ilustra o comentário de Coimbra (1987) de que, apesar dos contornos vagos da definição de Marshall e a despeito de outras deficiências relacionadas à aplicação histórica de sua abordagem linear, incremental e evolucionária da expansão dos direitos individuais, o conceito de cidadania superou suas fragilidades analíticas e tornou-se uma meta e um apelo ético incomparáveis.

#### *Richard Titmuss e sua Precursora Tipologia do Welfare State e das Políticas Sociais*

Chamando a atenção para as dificuldades que os pesquisadores enfrentam quando se trata de definir “política social” — problema que ainda grassa na ciência política — Richard Titmuss (1974) sugeriu a existência de três “funções” ou modelos contrastantes de política social.<sup>20</sup> Sua tipologia precursora ressalta a lógica da intervenção do Estado, considerando a ética do trabalho que os modelos buscam fomentar e o papel designado à família. Inerente aos tipos-ideais de Tit-

muss, existe um apelo para que não se tomem parâmetros econômicos como as únicas medidas da provisão de bem-estar e das condições de vida. Os três modelos deveriam representar critérios distintos a partir dos quais as escolhas possam ser feitas, pois “não há como fugir de escolhas valorativas nos sistemas de bem-estar” (p. 132). Os modelos de política social de Titmuss são: o Modelo Residual de Bem-Estar; o Modelo de Produtividade e Desempenho Industrial (The Industrial Achievement-Performance Model) e o Modelo Redistributivo Institucional.<sup>21</sup> Antes de apresentarmos as características de cada um desses modelos, é importante sublinhar que se trata de *tipos-ideais* divergentes, isto é, que os modelos devem ser vistos como instrumentos heurísticos.

#### (a) O Modelo Residual

Nesse tipo-ideal, a provisão pública de bem-estar permanece restrita a um nível mínimo, uma vez que se concebe que as necessidades individuais são mais adequadamente satisfeitas por intermédio de duas instituições “naturais”, ou socialmente construídas: o mercado e a família. Seria desejável que os indivíduos recorressem aos mecanismos públicos de provisão de bem-estar apenas quando o mercado e a família deixam de cumprir seus papéis. Nesse momento, tais mecanismos podem ser acionados, mesmo assim apenas temporariamente.

Atribui-se ao Estado um papel marginal, do ponto de vista da oferta de benefícios e serviços sociais (ou do financiamento e/ou gestão das políticas sociais coletivas), enquanto as instituições privadas do mercado desempenham um papel preponderante. O Estado é encarregado de proporcionar um nível mínimo de proteção social a uma pequena parcela da população, qual seja, aos muito pobres. Os mecanismos de redistribuição implementados administram um fluxo relativamente pequeno de recursos da coletividade para a assistência social pública, e a concessão de benefícios depende da comprovação de carência. Porém, a assistência pública só é fornecida àqueles que se disponham a “ajudar a si mesmos”. Esse pressuposto traz implícita a distinção entre os pobres que merecem proteção e os pobres que

não merecem. Titmuss cita uma declaração que pode ser tomada como a máxima do modelo: “o verdadeiro objetivo do Estado de Bem-Estar social é ensinar as pessoas a viverem sem ele” (Titmuss, 1974, p. 31).

#### (b) O Modelo de Produtividade e Desempenho Industrial

Embora esse modelo atribua um papel predominante às instituições privadas de mercado, os mecanismos estatais de proteção social cumprem um papel significativo, na medida em que são considerados complementares à economia. As necessidades individuais devem ser supridas de acordo com o mérito, a produtividade e o desempenho no trabalho. A definição dos beneficiários e o cálculo do impacto esperado das políticas sociais são pautados pela idéia de concessão de incentivos e de recompensas, levando em consideração o empenho individual. No “mundo real”, essa concepção teria dado origem à vinculação do valor dos benefícios ao nível de renda do beneficiário.

#### (c) O Modelo Redistributivo Institucional

As instituições públicas de bem-estar social assumem um papel essencial nesse modelo. Os serviços e benefícios são proporcionados de forma universalista, independentemente do mercado e tomando por base o princípio da necessidade. O bem-estar individual é visto como responsabilidade da coletividade e a meta é alcançar uma maior igualdade entre os cidadãos. Segundo Titmuss, trata-se “basicamente de um modelo que comporta sistemas de redistribuição com *command-over-resources-through-time*”. Existe uma noção de mínimo social, no sentido de que todas as pessoas têm direito à cidadania plena e, portanto, a usufruir de um padrão de vida digno.

É importante destacar que, se é possível interpretar a teoria de Marshall acerca do progresso dos direitos de cidadania como uma espécie de desdobramento teórico das propostas de Beveridge para a Inglaterra, os modelos de política social de Titmuss podem ser vistos como derivados de experiências históricas distintas (Olsson, 1993a). Em outras palavras, as fontes históricas



dos três modelos apresentados como tipos-ideais são, respectivamente, a experiência norte-americana (modelo Residual), as políticas bismarckianas (modelo de Produtividade e Desempenho Industrial) e o legado de Beveridge (modelo Redistributivo Institucional).

É um tanto curioso que a tricotomia sugerida por Titmuss, que pode ser considerada um dobramento da distinção entre provisão residual e institucional de bem-estar, formulada por Wilensky e Lebeaux em 1958, tenha passado a ser empregada, de forma recorrente, em uma versão condensada, dicotômica. Assim, as pesquisas posteriores sobre o *welfare state* passaram a des-

prezar o tipo-ideal “intermediário” (da Produtividade e Desempenho Industrial), concentrando-se apenas nos modelos polares Residual *versus* Institucional.

Mesmo que se possa considerar que o uso recorrente dos modelos polares (isto é, da dicotomia Residual/Institucional) tenha significado uma simplificação excessiva e a perda da capacidade descritivo-analítica da tipologia original de Titmuss, é importante que se perceba que novas dimensões analíticas vieram a enriquecer os modelos polares. Diane Sainsbury resumiu tais dimensões, propostas em uma série de investigações empíricas, da seguinte maneira:

**Quadro 1**  
**Dimensões de Variação dos Modelos de Bem-Estar Social Residual e Institucional**

Dimensão	Modelo Residual	Modelo Institucional
Proporção da renda nacional alocada para as áreas sociais	Baixa	Alta
Nível dos benefícios	Insuficiente	Suficiente
Alcance dos benefícios e serviços definidos por lei	Restritos	Amplios
População coberta	Minoria	Maioria
Importância dos programas destinados a prevenir as situações de carência	Inexistentes	Grande
Tipo predominante de programa	Seletivo	Universal
Tipo de financiamento	Contribuições/taxas	Impostos
Papel das organizações privadas	Grande	Pequeno
Ideologia da intervenção do Estado	Mínima	Ótima
Valor atribuído à distribuição de acordo com as necessidades (ideologia da distribuição)	Marginal	Secundária

Fonte: Sainsbury (1991, p. 4).

Essas dimensões de variação dos modelos residual e institucional, conforme apresentadas no Quadro 1, foram testadas por Sainsbury (1991) nos seguintes países: Estados Unidos, Reino Unido, Holanda e Suécia. Suas conclusões quanto às limitações da dicotomia podem ser resumidas da seguinte maneira: se os modelos polares residual e institucional conseguem identificar de modo sistemático algumas diferenças cruciais nos sistemas de bem-estar social, eles permanecem insatisfatórios como método de classificação, uma vez que, no mundo real, todas as propriedades dos modelos aparecem combinadas. Os modelos polares simplificam demasiadamente a diversidade de arranjos encontrados na empiria. Além disso, modelos polares tendem a descrever de modo essencialmente estático sistemas que, na verdade, são dinâmicos.

Embora esses modelos sejam úteis para fins descritivos, quando se trata de formular explicações sua utilidade é praticamente nula. Ademais, a dicotomia residual/institucional restringe o alcance da análise, uma vez que são destacados pares de categorias concebidas como oposições. É o que acontece, por exemplo, com as categorias: benefícios focalizados ou universais e fundos de financiamento provenientes de contribuições/taxas ou de impostos. Com relação ao primeiro par de oposições, onde se encaixariam os benefícios proporcionais à renda? Relativamente ao financiamento das políticas sociais, cabe perguntar quem são os contribuintes, qual o nível das taxas e como se organiza o sistema de tributação.

A construção da dicotomia elege como variável fundamental a extensão da responsabilidade estatal pela provisão de bem-estar social. Outros tipos de variações, portanto, tendem a ser desconsiderados. Questões importantes como a forma, a finalidade e a lógica da intervenção estatal, bem como as estratégias e o alcance da redistribuição, permanecem obscuras. Como os modelos polares enfatizam aspectos básicos, pouca atenção é conferida às conseqüências das políticas e ao impacto efetivo da proteção social proporcionada. Ainda que Sainsbury tivesse concluído sua análise questionando a superioridade da tricotomia sobre a dicotomia, é certo que a tricotomia formulada por Esping-Andersen, embora

não seja capaz de oferecer uma alternativa a todas as limitações e deficiências apontadas anteriormente, parece representar um avanço para as experiências de construção de tipologias do *welfare state*.

*Redimindo as Tricotomias:  
Os Três Mundos do Bem-Estar  
Capitalista de Esping-Andersen*

O livro *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, de Esping-Andersen, foi publicado em 1990 e logo se tornou uma das obras que mais influenciaram as pesquisas sobre o *welfare state* durante a década de 90. A razão de este trabalho ter se tornado referencial é que ele, baseando-se na comparação de uma ampla gama de informações e dados referentes a vários países industrializados, propôs uma revisão conceitual e teórica do *welfare state*, distinguindo três diferentes “regimes do Estado de Bem-Estar social” (*welfare state regimes*), os quais, em essência, correspondem à tipologia das políticas sociais e dos sistemas de bem-estar de Titmuss.

Quanto à filiação de *The Three Worlds of Welfare Capitalism* às principais teorias explicativas da expansão do Estado de Bem-Estar social, inventariadas na primeira parte deste ensaio, Esping-Andersen não deixa margens à dúvida. Sua perspectiva é a dos “recursos de poder”: “o tema principal de nossa análise [...] é que a história das coalizões políticas de classe é a causa mais decisiva da variação entre os Estados de Bem-Estar social” (1990, p.1). Entretanto, a obra consiste numa sofisticada reelaboração da perspectiva original dos recursos de poder, posto que a relação entre a força política da esquerda e o gasto social aparece mediada pela influência dos arranjos institucionais; além disso, o autor dá uma ênfase especial ao impacto redistributivo das políticas sociais.

A expressão “regimes do Estado de Bem-Estar social” é empregada com o intuito de se evitar a usual associação, muitas vezes equivocada, entre o conceito de “Estado de Bem-Estar social” e as políticas convencionais de melhoria das condições sociais. A definição de Esping-Andersen procura superar a estreiteza da perspecti-



va das “políticas sociais/*welfare state*”, agregando questões como emprego, salários, controle macroeconômico e a influência dos mecanismos de bem-estar na estrutura geral da sociedade. Sua proposta de revisão conceitual, portanto, enfatiza que o uso exclusivo de variáveis tais como o nível do gasto social obstaculiza uma plena compreensão da expansão do Estado de Bem-Estar social e do seu impacto social efetivo. Nas palavras do próprio autor, “nosso objetivo último é ‘sociologizar’ o estudo do *welfare state*” (1990, p. 3). As principais ferramentas utilizadas para ampliar o escopo analítico são as variáveis “desmercantilização” (*de-commodification*) e “estratificação social” (o peso específico dos setores público e privado na provisão de bem-estar também é analisado, mas de maneira menos sistemática).

Pelo termo “desmercantilização”, o autor entende a possibilidade de os indivíduos e famílias

[...] manterem um padrão de vida aceitável independentemente da participação no mercado. Na história das políticas sociais, os conflitos geralmente se travaram em torno do nível permissível ao indivíduo de isenção do mercado, isto é, da capacidade, alcance e qualidade dos serviços sociais. Quando o trabalho está mais perto da livre escolha do que da necessidade, a desmercantilização pode significar desproletarização” (1990, p. 37).

Em relação à variável “estratificação social”, é importante acentuar que a análise de Esping-Andersen reproduz, em um certo sentido, a argumentação dos neoinstitucionalistas, que ressaltam o papel estruturador das instituições. Assinalando que as relações entre cidadania e classe social foram negligenciadas pelos teóricos do Estado de Bem-Estar social e pelas pesquisas empíricas, ou seja, que o legado do trabalho pioneiro de Marshall não foi inteiramente explorado, Esping-Andersen preocupa-se em verificar o tipo de estratificação gerado pelos diferentes regimes do *welfare state*. O viés institucionalista do autor é resumido na seguinte passagem: “O Estado de Bem-Estar social não é somente um mecanismo que intervém e possivelmente corrige a estrutura das desigualdades; constitui, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (1990, p. 23).

Escapa aos objetivos desta breve apresen-

tação analisar os indicadores elaborados por Esping-Andersen com a finalidade de aferir o grau de desmercantilização e o tipo de estratificação social engendrada. É suficiente lembrar que os *welfare states* analisados formaram três diferentes tipos de regime, denominados “liberal”, “conservador ou corporativista” e “social-democrata”. Esses “arranjos qualitativamente diversos entre Estado, mercado e família” — e note-se que a tipologia original de Titmuss também pretendia descrever os papéis atribuídos a essa tríade — e as variações internacionais nos direitos sociais e na estratificação engendrada pelo *welfare state* são sintetizados da maneira que se segue na tipologia proposta por Esping-Andersen (1990, pp. 26-29):

#### (a) Regime “liberal”

Nesse regime, predominam os benefícios proporcionados mediante comprovação de carência, sendo as transferências universais modestas. Assim, os benefícios são, via de regra, focalizados, destinados a uma clientela de baixa renda, basicamente formada por indivíduos da classe operária. A assistência pública é mantida em um nível mínimo, a fim de não se constituir em desestímulo à participação do indivíduo no mercado de trabalho. Seus beneficiários são frequentemente estigmatizados. O Estado incentiva o mercado a prover bem-estar, seja pelo fato de garantir apenas uma exígua provisão pública direta e/ou por subsidiar mecanismos privados de bem-estar e de proteção social. Assim, o grau de desmercantilização dos indivíduos resultante dessas políticas é muito baixo. Os direitos sociais são limitados e o tipo de estratificação fomentada “é um misto de uma relativa igualdade na pobreza entre os beneficiários do sistema, proteção diferenciada pelo mercado para as maiorias e um dualismo político de classe entre os dois” (1990, p. 27). Os países que se agruparam para formar essa modalidade de regime, e que podem ser considerados como seus arquétipos, são os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália.

#### (b) Regime “conservador” ou “corporativista”

No regime “corporativista”, o mercado não é visto como o único responsável pela provisão

de bem-estar e os direitos sociais nunca foram contestados de maneira sistemática. Não existindo a obsessão pela eficiência do mercado e por uma mercantilização quase obrigatória do indivíduo, típica do regime liberal, a herança corporativista-estatista que prevalece nos países que se agruparam para formar esse regime fez da preservação das diferenças de *status* uma questão crucial. A concessão de direitos, portanto, manteve um *bias* de classe e de *status*. Como o Estado, ao incorporar as estruturas corporativistas, estava preparado para deslocar o mercado da posição de provedor exclusivo de bem-estar, a seguridade privada e os benefícios indiretos (*fringe benefits*) não se desenvolveram muito nesse regime. Não existe, porém, o suposto de que a provisão pública de bem-estar deva ser extensiva, de modo que a intervenção estatal acentue a manutenção de diferenças de *status* e a família tenha um papel essencial. Portanto, o impacto redistributivo desse modelo é bastante pequeno.

Historicamente, os países que se agruparam para formar o regime “conservador” tiveram forte influência da Igreja, mantendo o seu compromisso de preservação dos valores tradicionais da família; isso implicou a exclusão das mulheres casadas que não tinham emprego remunerado do acesso ao sistema público de bem-estar e o incentivo à maternidade. A família devia ter precedência sobre o Estado na provisão de bem-estar. Assim, não cabe esperar que serviços de assistência infantil, como creches, por exemplo, tenham prioridade na agenda política. São sobretudo países da Europa continental, como Alemanha, França, Itália e Áustria, que formam esse modelo.

(c) *O regime “social-democrata”*

O terceiro regime, que abrange o menor número de países, caracteriza-se pela predominância de princípios universalistas na provisão pública e pela extensão da desmercantilização proporcionada pelos direitos sociais às novas classes médias. O regime é denominado a partir do reconhecimento do papel crucial da social-democracia nas reformas sociais desses países. Evitando o dualismo entre mercado e Estado, e entre classe operária e classe média, o *welfare state* social-democrata teria promovido “uma igual-

dade nos mais elevados padrões [de benefícios e serviços sociais], não uma igualdade nos padrões mínimos, como se procurou fazer em outros lugares”. Dessa forma, tornando disponíveis serviços de alta qualidade e benefícios generosos, garantiu-se aos trabalhadores a participação integral na qualidade dos direitos gozados pelos grupos sociais de melhor situação. A lógica do universalismo social-democrata é resumida na seguinte frase: “todos se beneficiam; todos são dependentes e todos supostamente se sentirão no dever de contribuir” (1990, p. 28).

A predominância da provisão pública de bem-estar dá-se não só em detrimento do livre jogo das forças do mercado, mas também em detrimento da família tradicional. Os custos de manutenção de uma família e de criação dos filhos também devem ser partilhados. O objetivo é fomentar a capacidade de independência dos indivíduos e não maximizar a dependência em relação ao mercado ou à família. A fim de minimizar a dependência do mercado e da família, o *welfare state* social-democrata compromete-se com uma pesada carga de serviços sociais.

Na visão de Esping-Andersen, uma das características mais evidentes desse regime provavelmente é a fusão entre bem-estar e trabalho. Toda a estrutura do *welfare state* social-democrata não só está comprometida com o pleno emprego, como depende de sua manutenção. Para sustentar os níveis dos benefícios e a qualidade dos serviços, os problemas sociais devem ser minimizados e a renda maximizada. Uma política de pleno emprego seria a melhor forma de manter tal equilíbrio. O compromisso com o pleno emprego é uma peculiaridade do regime social-democrata, posto que o regime conservador não estimula as mulheres a ingressarem no mercado de trabalho e o modelo liberal está muito ocupado tentando preservar a santidade do mercado para dar atenção às questões de gênero. Os países onde estas características são mais destacadas são a Suécia, a Dinamarca e a Noruega.

Se, em trabalho anterior, Esping-Andersen (1985) fizera críticas ao funcionalismo inerente à perspectiva da “lógica da industrialização”, nesse mesmo estudo (*Politics Against Markets*) ele acabou desenvolvendo, de maneira similar, uma



interpretação unilinear da expansão do Estado de Bem-Estar social, no sentido de que, se a provisão de bem-estar foi uma consequência inevitável do desenvolvimento tecnológico (“lógica da industrialização”), *welfare states* generosos, abrangentes e solidaristas teriam sido o resultado de uma esquerda forte. Mas essa interpretação dos argumentos anteriores desse autor, que é sugerida por Peter Baldwin (1992), só será válida se não se reconhecer que, já em seus primeiros trabalhos, Esping-Andersen destacava a importância e o impacto diferenciado de arranjos institucionais distintos. Isso significa que a linearidade criticada não é a que prediz que quanto maior forem os recursos de poder da classe operária, maior será o impacto redistributivo das políticas sociais. Dada a estrutura institucional e de poder, níveis semelhantes de mobilização da classe operária poderão levar a resultados muito diferentes.

O problema não é que Esping-Andersen tenha modificado significativamente sua argumentação de *Politics Against Markets* (1985) para *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990). Na verdade, ele a recontextualizou.

“A questão a ser respondida não é mais por que razão o resto do mundo não é igual à Suécia, mas por que é diferente. De um caminho único para o Estado de Bem-Estar social, temos agora três trajetórias e configurações possíveis, entre as quais a via social-democrata é apenas uma. O objetivo de Esping-Andersen não é mais medir todos os *welfare states* pelo padrão inaplicável de quanto despendem com política social, mas entender as diferentes propriedades de cada um, a maneira como gastam, no montante em que o fazem” (Baldwin 1992: p. 702).

Essa mudança de objetivos demonstra a falácia, usual entre *policy-makers* e cientistas sociais, de se tratar o *welfare state* escandinavo em geral, e o sueco em particular, não só como instituições “maduras”, mas como “modelos” e exemplos a serem seguidos pelos outros países. Portanto, o uso da palavra “maduro”, no sentido de “plenamente crescido e desenvolvido”, pode ser enganador, na medida em que pode induzir à interpretação de que aquela conformação estatal seja o resultado inevitável de um processo natural.

Note-se que, se Esping-Andersen também

tem a intenção de analisar as inter-relações entre Estado, mercado e família, no que diz respeito à provisão de bem-estar, em uma perspectiva comparativa, o regime de um país é analítico e empiricamente definido muito mais segundo a *predominância* do mercado ou do Estado do que segundo qualquer *configuração* peculiar entre mercado, Estado e família (Bussemaker e Kersbergen, 1994, p. 15). A consequência é que a contribuição da família para a provisão global de bem-estar continua subavaliada no trabalho de Esping-Andersen. Essa crítica, sugerida e desenvolvida por autoras feministas, será discutida na próxima seção.

Mesmo que Esping-Andersen tenha sido cauteloso ao admitir que “não existe um só caso puro”, isto é, que, de acordo com as variáveis analisadas, os países foram agrupados para formar os três regimes, concebidos como tipos ideais, estudos recentes sugerem uma série de modificações possíveis nos regimes por ele sugeridos, ou o reconhecimento de subdivisões. Castles e Mitchell, por exemplo, propuseram uma diferenciação entre dois regimes liberais de bem-estar social: os orientados para o mercado, nos quais a provisão pública é residual (Estados Unidos e Japão) e os “radicais”, ou “lib-lab”, herdeiros do universalismo beveridgeano (Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia) (Castles e Mitchell, 1990 *apud* Olsson, 1993, p. 33). Stephan Leibfried (1993) sugeriu a necessidade de que sejam reconhecidas as especificidades da “margem latina” [Latim Rim], caracterizada por um “*welfare state* rudimentar”.

A insatisfação com categorizações que se revelam arbitrárias ou com as implicações analíticas da seleção de variáveis pode, de fato, obscurecer a relevância de se estabelecerem tipologias dos *welfare states*. Quando o foco de análise concentra-se nas particularidades e no contexto histórico, o quadro resultante pode ser do agrado dos historiadores, mas a comparabilidade entre as diversas experiências nacionais certamente estará comprometida. Um livro organizado por Francis Castles (1989), intitulado *The Comparative History of Public Policy*, pode exemplificar o fato de que, dependendo da abordagem adotada, em lugar de “três mundos” do bem-es-

tar capitalista, poderíamos ter tantos quantos são as nações (Baldwin, 1992).

Talvez a crítica das teorias e modelos do *welfare state* de maior impacto no universo acadêmico contemporâneo seja a crítica feminista. A seguir, faço uma breve exposição da argumentação feminista.

### Um Olhar de Gênero sobre o *Welfare State*: A Mudança de Paradigma Ensejada pela Crítica Feminista

Certamente não seria apropriado apresentar e discutir aqui as principais correntes do pensamento feminista.<sup>22</sup> Contudo, em relação às análises feministas do *welfare state*, podemos recordar duas perspectivas polares que evidenciam a inexistência de uma abordagem feminista unívoca (ou o fato de que as mulheres têm sido sensíveis à diferença entre os *welfare states* residual/liberal e institucional/social-democrata). As mulheres que participaram dos movimentos reivindicatórios das décadas de 60 e 70 nos Estados Unidos carregavam durante as manifestações cartazes que diziam: "Obrigada por Nada" (Kornbluh, 1996, p. 172). Do outro lado do Atlântico, porém, uma pesquisadora feminista cunhou a expressão, um tanto controversa, "Estado favorável às mulheres" ["woman-friendly state"], para designar os *welfare states* social-democratas da Escandinávia, que haviam instituído uma série de mecanismos de provisão social supostamente vantajosos para as mulheres (Hernes, 1987a e 1987b).

Na realidade, o diálogo efetivo entre as *scholars* feministas e o *mainstream* das ciências sociais é um fenômeno recente. Pode-se sugerir a seguinte explicação para o caráter tardio desse diálogo: as pesquisadoras feministas tiveram primeiro de "trilhar o seu caminho" através das teorias e dos procedimentos acadêmicos estabelecidos antes de alcançarem o *status* de interlocutoras "respeitáveis". Outra explicação para o reconhecimento mútuo tardio entre a perspectiva feminista e a *mainstream* é que o diálogo talvez tenha sido prejudicado pelas diferentes estratégias analíticas adotadas.

De acordo com Ann Shola Orloff (1993, p. 304), a teorização feminista sobre o Estado de

Bem-Estar social é derivada, basicamente, de duas vertentes que, originalmente, não estavam engajadas no debate travado entre os pesquisadores que realizavam investigações empíricas sobre o *welfare state*. Essas duas vertentes eram: (a) a abordagem feminista socialista, que procurava interpretar pela ótica do gênero as análises marxistas acerca de determinadas especificidades do sistema capitalista que o *welfare state* supostamente reforça. Essa perspectiva sublinhava as relações entre o capitalismo e o patriarcado; (b) os estudos feministas sobre a teoria liberal e a teoria da democracia, que criticavam os "pais fundadores" e seus seguidores, que teriam negligenciado as questões de gênero na análise da cidadania e da participação política.

Só recentemente as pesquisadoras feministas que estudam o *welfare state* ampliaram seu foco analítico, partindo de investigações empíricas sobre países isolados ou políticas sociais específicas para a realização de trabalhos de natureza comparativa. Além disso, as feministas não têm se dedicado a discutir sistematicamente os marcos de referência conceitual e as conclusões da chamada literatura *mainstream* (*idem*). Uma outra "distorção" da literatura feminista nesse campo é que, se as análises prevaletentes presumem que o Estado de Bem-Estar social é um artifício construído "para tornar a sociedade mais igualitária", a ótica centrada na mulher dá ênfase à maneira como a institucionalização das políticas sociais reflete e reforça padrões de dominação e exploração. Assim sendo, o *bias* funcionalista detectado na teoria da "lógica da industrialização" e nos postulados neomarxistas tornou-se também uma característica de parte da literatura feminista, uma vez que o Estado de Bem-Estar social passou a ser analisado como *simultaneamente* funcional para o capitalismo e para o patriarcado. Quando a análise feminista focalizava o impacto qualitativo da provisão estatal de bem-estar, presumia uma invariância na função reguladora dos *welfare states*.

No que se refere às pesquisas sobre o Estado de Bem-Estar social, as divergências entre a abordagem *mainstream* e a análise feminista começaram a ser aplacadas quando as pesquisadoras passaram a criticar a influência dos regimes



de Esping-Andersen. A principal objeção das feministas é que Esping-Andersen, apesar de mostrar uma certa sensibilidade para o potencial emancipador e regulador da extensão da cidadania social, e não obstante sua declarada intenção de analisar as inter-relações entre família, mercado e Estado na provisão do bem-estar social, acabou negligenciando a perspectiva de gênero como uma questão central em sua análise da desmercantilização, da estratificação social, do emprego e do *mix* entre público e privado. Mary Langan e Ilna Ostner (1991) foram provavelmente as primeiras a indicar essa deficiência e a propor um enfoque feminista para a análise dos modelos de Esping-Andersen (e também para os de Stephan Leibfried).

O argumento de Langan e Ostner, que tem sido reelaborado pela literatura mais recente, é que os regimes sugeridos por Esping-Andersen podem ser úteis para o desenvolvimento da perspectiva centrada na mulher, ou seja, a análise feminista poderia tomar por base aquela tipologia não só com o objetivo de engendrar o diálogo entre as duas abordagens, mas também com o intuito de se investigar a fundo o modo como diferentes regimes de bem-estar social afetam a participação das mulheres no mercado de trabalho, sua mobilidade social e sua posição na família.

Na opinião de Langan e Ostner, todavia, nenhum dos regimes detectados conseguiu equacionar de maneira satisfatória os papéis das mulheres como trabalhadoras, como mães e como responsáveis pelo lar e pelos membros mais vulneráveis da família. Diferentes regimes de bem-estar afetam de maneira distinta as mulheres, mas todos eles, conferindo-lhes um papel político e econômico como benesse e não como direito, concederam-lhes uma "cidadania incompleta".

A elaboração de uma abordagem que estimule a cooperação entre o *mainstream* da ciência social e as perspectivas feministas, tentando reformular as concepções e teorias estabelecidas para incluir tanto os homens quanto as mulheres, não é, porém, a única estratégia adotada por pesquisadoras feministas para examinar, dando primazia à questão de gênero, o Estado de Bem-Estar social. Algumas autoras afirmam que as teorias prevaletentes são essencialmente equívocas

e que é preciso desenvolver modelos e teorias alternativos se se deseja fazer uma análise séria da mulher como beneficiária e cliente dos serviços sociais, como trabalhadoras assalariadas e como donas de casa (Sainsbury, 1994b). Exemplos da primeira abordagem são os estudos de Borchorst (1994), Bussemaker e Kersbergen (1994), Daly (1994), O'Connor (1993 e 1996) e Orloff (1993); o trabalho de Lewis (1992) exemplifica a segunda perspectiva.

Nos parágrafos seguintes, em vez de apresentar e discutir cada crítica e cada trabalho separadamente, destaco as principais características da estratégia feminista de reconstrução das teorias e tipologias *mainstream* do Estado de Bem-Estar social. Concluo este ensaio com a apresentação dos modelos alternativos sugeridos por Jane Lewis.

Sainsbury (1994b) afirma que estudos comparativos recentes, elaborados por pesquisadoras feministas preocupadas em examinar o *welfare state* pela ótica do gênero, isto é, em fundar uma perspectiva centrada na mulher, têm em comum pelo menos cinco preocupações: (a) há uma demanda unânime de que tanto o trabalho remunerado quanto o doméstico, não remunerado, sejam incluídos nas análises sobre o Estado de Bem-Estar social; (b) o conceito de desmercantilização de Esping-Andersen deve ser reformulado para que ele possa ser adequadamente aplicado tanto aos homens quanto às mulheres; (c) embora o desafio de aproximar o *mainstream* e a análise feminista esteja sendo enfrentado com seriedade, ainda são pouco desenvolvidas as pesquisas comparativas sistemáticas acerca do impacto de diferentes *welfare states* sobre a condição da mulher; (d) os estudos que enfrentaram o desafio de comparar os regimes de bem-estar social a partir de uma perspectiva centrada na mulher sugerem que as tipologias propostas por Esping-Andersen e por outros analistas considerados do *mainstream* tanto podem se assemelhar aos "regimes de gênero" quanto apresentar importantes divergências; e, por último, (e) os estudos feministas mostram que a divisão do trabalho entre os sexos e as ideologias de gênero influenciam a provisão de proteção social e que, inversamente, as políticas sociais afetam de maneira distinta as con-

dições de vida de homens e mulheres nos diferentes tipos de Estado de Bem-Estar social. Esses argumentos são discutidos a seguir.

Quanto à integração do trabalho doméstico não remunerado, geralmente executado pelas mulheres, às teorias e tipologias do *welfare state*, sugeriu-se que se a provisão de bem-estar fosse de fato analisada de acordo com os diferentes papéis exercidos pelo Estado, pelo mercado e pela família, o trabalho doméstico não remunerado não poderia nunca ser negligenciado. Esping-Andersen, por exemplo, apesar de defender a necessidade de se investigar a interação entre esses três provedores de bem-estar, acabou relegando a um segundo plano o papel da família. Aliás, chegou-se a alegar que a elaboração de regimes não só menospreza o papel das famílias (e das mulheres), como “acentua, de maneira extremamente distorcida, a extensão em que os Estados (o ‘público’), mais do que os mercados (o ‘privado’), provêem bem-estar” (Bussemaker e Kersbergen, 1994, p. 13). Isso é verdade porque a elaboração de tipologias defronta-se com grandes dificuldades para explicar a prestação “privada” de assistência e de serviços em associações voluntárias e semipúblicas.

Na realidade, a alegação das feministas de que o trabalho não remunerado deveria ser levado em consideração é derivada da crítica de que não só a classe, mas também a questão de gênero, devem ser examinadas no processo de construção da cidadania. Quando a noção de cidadania é ampliada para incluir as questões de gênero, torna-se evidente que o *status* de cidadão não se ancora apenas em direitos e deveres no domínio privado das atividades econômicas e na esfera pública das decisões democráticas, mas também na esfera doméstica, onde as responsabilidades de assistência e prestação de serviços ocupam um espaço tão proeminente. Há um considerável número de trabalhos sobre política social mostrando que a dedicação individual (leia-se: das mulheres) às tarefas domésticas tende a excluir quem delas se ocupa da cidadania social. Quando as pessoas que realizam essas tarefas não são excluídas, as responsabilidades inerentes a esse tipo de assistência implicam uma identidade específica de cidadania, uma vez que a cidadania plena

significa direitos iguais, igualdade de participação e de acesso ao processo decisório, e esses princípios de igualdade devem ser válidos não só para as diferentes classes, mas também para ambos os sexos (*ibidem*). Contudo, o argumento das feministas não é apenas que o trabalho não remunerado impede as mulheres de usufruir da plenitude dos direitos de cidadania; sua reivindicação também é a de fazer com que a atividade de assistência e de prestação de serviços domésticos (*care work*) seja entendida como útil e valiosa para a sociedade.

O reconhecimento de que o trabalho não remunerado tem sido negligenciado pelas pesquisas do *mainstream* suscita a questão de se saber até que ponto a noção de “desmercantilização” de Esping-Andersen é adequada quando se deseja atribuir uma perspectiva de gênero às teorias e modelos do Estado de Bem-Estar social. Se as políticas sociais têm a capacidade potencial de “libertar” os indivíduos de uma dependência absoluta do mercado, isto é, se podem desmercantilizar os assalariados, elas também podem impor ou atenuar a dependência econômica da dona de casa em relação ao marido que sustenta a casa. Por conseguinte, o conceito de desmercantilização, que ressalta o impacto do trabalho assalariado e dos mecanismos de manutenção da renda e subestima o papel do trabalho não remunerado, não seria uma ferramenta confiável quando se busca entender tanto a dependência do mercado quanto a dependência da família.

Argumenta-se que um conceito de desmercantilização centrado na mulher deveria medir até que ponto o indivíduo ou as famílias “podem manter um padrão de vida socialmente aceitável independentemente da participação no mercado” (Esping-Andersen, 1990, p. 37), e até que ponto o indivíduo (leia-se: a mulher) pode manter um padrão de vida socialmente aceitável independentemente do salário do cônjuge, ou independentemente do volume de suas tarefas domésticas. Porém, não se deve interpretar essa crítica como um simples apelo à elaboração de categorias sensíveis ao impacto das políticas sociais sobre as mulheres, tanto no que diz respeito ao seu trabalho remunerado quanto ao não remunerado. O que é necessário, segundo esse argumento, é uma



“explicação teórica do caráter de gênero das várias formas de dependência em relação a determinadas esferas sociais” (Bussemaker e Kersbergen, 1994, p. 17).

Como o conceito de desmercantilização de Esping-Andersen inclui quase que exclusivamente a dependência em relação ao mercado, e como ambos os termos “desmercantilização” e “mercadoria” implicam relações de mercado, Julia O’Connor (1993) propôs duas novas denominações para o conceito, dando conta de ambas as formas de dependência, isto é, do mercado e dos contratos maritais: “autonomia pessoal” ou “insulamento da dependência”.

As limitações conceituais do termo “desmercantilização” decorrem do fato de que quando se tenta aplicá-lo igualmente a mulheres e homens com o intuito de se verificar até que ponto o *welfare state* minimiza a dependência individual, logo nos deparamos com o seguinte dilema: políticas que, por exemplo, ajudam as mulheres a combinar o trabalho assalariado com a maternidade mercantilizam ou desmercantilizam as mulheres? Quando o *welfare state* incentiva as mulheres a participarem do mercado de trabalho, pode-se dizer que elas acabam trocando a dependência em relação ao contrato conjugal pela dependência do contrato de trabalho. Se o *welfare state* emprega maciçamente mulheres, como acontece nos países nórdicos, ou se as mulheres se dedicam ao trabalho remunerado porque o Estado fornece serviços como creches — como também é o caso dos países escandinavos —, isso não significaria uma “transição da dependência em relação ao privado para uma dependência do público”? (Hernes, 1987b).

Pode-se ainda argumentar que os regimes liberal e conservador de *welfare state*, sobretudo este último, ao apoiarem decisivamente o modelo familiar da dona de casa e do marido provedor, na realidade contribuem para a desmercantilização das mulheres (Borchorst, 1994). Por isso, certas pesquisadoras feministas têm alegado que a simples reformulação do conceito de desmercantilização não é suficiente, pois é preciso enfatizar as diferentes formas de dependência. O conceito de “autonomia pessoal”, de O’Connor, parece dar conta dessas diferenças.

Além disso, não é só o conceito de desmercantilização que parece cego às questões de gênero. A maneira como os analistas *mainstream* tratam o impacto da provisão pública sobre a estratificação social também tende a descuidar do fato de que as políticas sociais afetam de modo diverso homens e mulheres.<sup>23</sup> Como a noção prevalecente de estratificação social abarca sobretudo o grau de desigualdade entre os homens que trabalham, conclui-se, equivocadamente, que os padrões de estratificação percebidos são equivalentes às relações estratificadas entre os sexos e entre diferentes grupos étnicos. Segundo Bussemaker e Kersbergen (1994), o que se precisa é de um conceito de estratificação que inclua não só os efeitos das relações capitalistas de mercado e da performance do indivíduo no mercado, mas também toda a sorte de diferenciações sociais e o pluralismo cultural.

Se a crítica feminista ao *mainstream* das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar social é realmente pertinente, e há indicações de que a pesquisa comparativa dominante vem cada vez mais reconhecendo a pertinência dessa crítica,<sup>24</sup> não se pode deixar de considerar que esse início de diálogo efetivo é melhor compreendido como uma fertilização recíproca. Visto que os primeiros estudos feministas se propunham basicamente a demonstrar que o Estado de Bem-Estar social era apenas um outro foco de opressão das mulheres, eles não elaboraram de maneira satisfatória um quadro de referências teórico para uma análise de gênero sensível às variações históricas.

“Ou seja, como as análises convergiam em grande parte, embora não exclusivamente, para as mulheres, o papel dos *welfare states* na construção das diferenças sistemáticas entre homens e mulheres foi subavaliado. Além disso, os estudos feministas tendiam a produzir um modelo genérico de Estado de Bem-Estar, por isso mesmo fracassando na comprovação de diferenças entre e dentro dos sistemas de bem-estar” (Daly 1994: p. 105).

Portanto, foi principalmente depois que as análises feministas começaram a reconhecer as vastas implicações e o potencial das experiências *mainstream* de construção de modelos que se deu início à tarefa de analisar o gênero e os regimes de bem-estar social. Por conseguinte, é pre-

ciso admitir a atual carência de pesquisas comparativas sistemáticas sobre gênero e regimes de bem-estar.

Entretanto, investigações comparativas recentes que procuram distinguir “regimes de gênero” ou ampliar os modelos *mainstream* com a finalidade de compensar sua falta de sensibilidade para as questões de gênero têm chegado a resultados ambíguos: análises empíricas têm demonstrado que os regimes de gênero ao mesmo tempo correspondem e diferenciam-se das tipologias convencionais. Não é intenção deste ensaio discutir tais conclusões. Somente para dar um exemplo, pode-se mencionar um estudo recente (Faria, 1998) sobre um dos mais importantes instrumentos de política social capaz de permitir que as mulheres combinem a maternidade com o trabalho assalariado: o acesso a creches. Nesse artigo, os regimes de Esping-Andersen foram utilizados numa tentativa de se comparar o sistema de creches sueco com o francês e o americano. Demonstrou-se que, se as peculiaridades da oferta desses serviços na Suécia e nos Estados Unidos reiteram as características dos regimes social-democrata e liberal, respectivamente, na França a configuração de tais serviços parece indicar que há limites concretos para a aplicação dessa tipologia na análise de serviços públicos distintos daqueles empregados para a elaboração original da tipologia. Contrariando as conclusões de Siv Gustafsson (1994), que aplicou a tipologia de Esping-Andersen para avaliar os padrões de provisão de serviços de creche nos Estados Unidos, na Holanda e na Suécia, tendo constatado sua adequação, a pesquisa de Faria acaba por endossar a sugestão de Daly de que, “do ponto de vista das tarefas de assistência e prestação de serviços pessoais, os regimes de Esping-Andersen não são perfeitos” (1994, p. 110). Cabe notar, porém, que a análise comparativa dos sistemas de creches dos três países, realizada por Faria, que cobre apenas uma das questões na agenda das pesquisas centradas na mulher, ilustra a magnitude do trabalho à espera daqueles que se disponham a aceitar o desafio de “examinar os *welfare states* com um olhar de gênero”.

Antes de concluirmos este ensaio, penso que

seria importante apresentarmos aqui as conclusões de Jane Lewis (1992), a qual, reconhecendo que a relação entre trabalho remunerado, não remunerado e bem-estar social deveria ser incluída nas experiências de construção de modelos do *welfare state*, sugeriu a seguinte tipologia alternativa: países em que o padrão homem-provedor [*male-breadwinner*] é “forte”, “modificado” ou “fraco”.

Na concepção de Lewis, a Irlanda e a Grã-Bretanha podem ser consideradas bons exemplos de Estados em que o homem tem sido historicamente um provedor “forte”. Nos dois países, a participação das mulheres no mercado de trabalho não é maciça. Quando as mulheres têm ocupação remunerada, elas geralmente trabalham em tempo parcial. Os direitos e benefícios relacionados à maternidade, bem como a provisão pública de creches, são pouco desenvolvidos, e os mecanismos de seguridade social contribuem para a manutenção das desigualdades entre maridos e esposas. As responsabilidades públicas e privadas são claramente divididas nos países em que o padrão homem-provedor é forte.

A França seria um exemplo do modelo em que o padrão homem-provedor é “modificado”. Tradicionalmente, as mulheres francesas têm participado do mercado de trabalho em tempo integral; os mecanismos franceses de seguridade social têm beneficiado as mulheres indiretamente, pois é dada primazia à redistribuição horizontal entre famílias com filhos e famílias sem filhos; essa redistribuição, em grande parte, toma a forma da concessão de um salário-família. Contrariamente ao que se passou nos países em que o padrão homem-provedor é forte, na França as reivindicações das mulheres quanto ao reconhecimento de suas funções como esposas, mães e trabalhadoras assalariadas foram parcialmente atendidas e a família, mais do que as instituições coletivas, tem sido o *locus* do controle patriarcal.

O regime em que o padrão homem-provedor é “fraco” seria exemplificado pela Suécia, onde, pelo menos nas décadas de 1960 e 1970, o incentivo à família onde o homem e a mulher eram provedores tornou-se política oficial da social-democracia. Diversas políticas foram projetadas e implementadas com o objetivo de incen-



tivar as mulheres a buscar um trabalho remunerado. As mulheres suecas podem contar, dentre outros benefícios e serviços públicos, com um sistema de creches de alta qualidade, fortemente subsidiado pelo Estado, e com um generoso esquema de licença-maternidade.

Rotulando todos os seus modelos de "male breadwinner" ["homem-provedor"], Lewis quis mostrar que, não obstante a maneira distinta como as mulheres são tratadas nos três modelos, deve-se tomar cuidado ao analisar como os seus interesses têm sido equacionados de maneira mais satisfatória em certos países do que em outros. A despeito da força do movimento feminista e da lógica dos modelos, as demandas e interesses das próprias mulheres parecem não ter determinado de maneira significativa o seu *status* em qualquer dos países analisados.

Atualmente, um dos maiores desafios postos aos pesquisadores do Estado de Bem-Estar social parece ser não apenas dar continuidade à fertilização recíproca entre as análises do *mainstream* das ciências sociais e a perspectiva centrada na mulher, mas também fazer com que os autores empenhados na construção de tipologias do Estado de Bem-Estar social encarem a tarefa de dialogar com os analistas da retração/readaptação do *welfare state*. É preciso, ainda, chamar a atenção para as diferentes maneiras através das quais as estratégias de retração/reorientação do sistema podem influenciar a posição dos assalariados e das mulheres em uma nova ordem mundial, na qual a primazia do capital é cada vez mais evidente e impermeável.

(Recebido para publicação em setembro de 1998)

#### Notas

1. Em um estudo que inaugurou o campo das pesquisas comparativas sobre a maneira ambivalente como se estruturam as relações entre as mulheres e o Estado, Mary Ruggie adotou a seguinte definição de *welfare state*, a qual corrobora a essência da definição de Wilensky: "há uma concordância essencial no sentido de que [o *welfare state*] envolve 'algum nível de comprometimento do Estado que modifica o jogo das forças de mercado' numa tentativa de se alcançar um maior grau de igualdade social" (Ruggie, 1984, p. 11).
2. Cabe notar, porém, que, já na década de 1950, Richard Titmuss insistira em que os benefícios e serviços públicos não são a única forma de compromisso institucionalizado com o bem-estar humano. Outras formas são as políticas fiscais (abatimentos ou deduções fiscais), a assistência ocupacional e a privada (assistência voluntária, instituições de caridade, ajuda mútua) (apud Olsson, 1993a).
3. Peter Baldwin resume com argúcia e humor essa controvérsia: "O Estado de Bem-Estar social tem sido considerado como um projeto intencional das elites para manter sob controle um proletariado potencialmente rebelde, como uma vitória dos operários sobre a burguesia na transição pacífica para o socialismo, como um ingrediente necessário da sociedade industrial, qualquer que seja sua orientação política, como um retorno às normas de reciprocidade e moralidade da era pré-industrial, talvez mesmo pré-histórica, como fruto da imaginação de administrações neutras em busca de soluções para problemas sociais de natureza técnica, como produto da luta de classes e da harmonia e consenso social" (Baldwin, 1990, p. 37).
4. Por esse motivo, pode-se sugerir que Wilensky, a despeito de ser um dos mais influentes defensores da "lógica da industrialização", antecipa o argumento "neo-institucionalista", que será discutido adiante.
5. Richard Titmuss (1963), *Essays on the Welfare State*, apud Arretche (1995, p. 10).
6. Veja, por exemplo, Walter Korpi 1978, 1980 e 1983; Gösta Esping-Andersen 1985 e John D.

- Stephens 1979. Ian Gough (1979), embora admitindo que as políticas sociais são funcionais para o processo de acumulação, para a reprodução da força de trabalho e para a legitimidade do Estado, também pode ser considerado um autor alinhado com a perspectiva dos recursos de poder, pois afirmou que o *bias* funcional das políticas sociais não é suficiente para que se compreenda a expansão dos programas de bem-estar. Reconhecendo o Estado como relativamente autônomo, Gough afirma que há espaço para a disputa em torno dos mecanismos de redistribuição.
7. O papel dominante da social-democracia nos países escandinavos já foi analisado, por exemplo, a partir da incapacidade dos partidos não-socialistas de formar coalizões duradouras (Castles, 1978).
  8. Uma interessante discussão sobre as teorias da aprendizagem e mudança política pode ser encontrada em Bennett e Howlett 1992. Os autores apresentam e analisam cinco concepções de aprendizagem, cada uma delas com seu papel peculiar na formação de políticas públicas: aprendizagem política, aprendizagem governamental, aprendizagem orientada para as políticas, extração de lições (*lesson drawing*) e aprendizagem social.
  9. Note-se que Theda Skocpol, importante representante da vertente neo-institucionalista, declarou, à maneira de Schattschneider, que se a política cria políticas, as políticas também recriam a política (Skocpol, 1992, p. 58).
  10. Em um trabalho recente, Claus Offe (1996) analisa algumas das “causas subjacentes à destruição de comunidades de interesse autoconscientes nas sociedades industriais avançadas e, portanto, dos suportes culturais e normativos do Estado de Bem-Estar social”.
  11. Uma amostra das opiniões dos economistas sobre a crise atual e o futuro do Estado de Bem-Estar social pode ser encontrada em Andersen, Moene e Sandmo (1995).
  12. Um breve paralelo: se John Logue (1979) sugeriu que o *welfare state* foi “vítima de seu próprio êxito”, Paul Pierson mostra como teorias anteriormente bem-sucedidas tornam-se “vítimas” quando aplicadas ao contexto da retração do sistema.
  13. O verbete “*Welfare State*” da *International Encyclopedia of the Social Sciences* diz que, pelo menos até o lançamento do Plano Beveridge na Inglaterra, na década de 1940, o seguro social bismarckiano da década de 1880 ainda era o fato de maior influência no discurso da política social.
  14. Para uma avaliação do crescimento da “indústria” de pesquisas sobre o *welfare state*, veja Olsson (1987). Para uma avaliação crítica das pesquisas nessa área realizadas nos países escandinavos, ver Henriksen (1987).
  15. Exceto quando especificado, esta seção resume a exposição de Olsson sobre os mecanismos de bem-estar propostos por Beveridge, que viriam a se tornar “o novo Exemplo Global” (Olsson, 1993a, pp. 19-21).
  16. Deve-se recordar o enorme e extraordinário impacto político do Relatório em um país submetido às agruras da guerra.
  17. Os leitores interessados na questão poderão recorrer aos trabalhos de Pedersen (1993) e Baldwin (1990).
  18. A exceção mais notória certamente é Peter Baldwin (1990), que também escreveu um artigo que procura esclarecer as razões que, supostamente, têm impedido seus colegas historiadores de se empenharem seriamente no campo das pesquisas sobre o *welfare state* (Baldwin 1992).
  19. Aneurin Bevan foi o ministro responsável pela criação, em 1948, do Serviço Nacional de Saúde inglês, que se tornou conhecido como NHS (abreviatura de *National Health Service*) ou como “o sonho do Sr. Bevan”.
  20. Em um trabalho anterior, intitulado *The Social Division of Welfare* (1958), Titmuss já havia dado



uma contribuição fundamental para os estudos sobre a política social, ao afirmar que, além da provisão social definida por lei, há três outras formas de obrigação institucional com o bem-estar humano: as políticas fiscais (deduções e créditos fiscais), os serviços de bem-estar ocupacional e a ajuda privada ou voluntária (assistência, caridade, ajuda mútua) (*apud* Olsson, 1993a). Todas essas formas atuam concomitantemente na maioria dos países, mas seu alcance e composição são muito variáveis. Ainda que essa distinção não esteja explicitamente contida em sua tipologia das políticas sociais (da qual se faz adiante uma breve apresentação), é importante observar que, em grande medida, o grau de complexidade das experiências de construção analítica de modelos do *welfare state* constituiu-se em um argumento a favor do exame das diversas combinações possíveis entre a provisão de bem-estar pública, a privada e a ocupacional.

21. É importante notar que Titmuss não foi completamente inovador, pois Wilensky e Lebeaux (1958) já haviam proposto, muito tempo antes, a distinção entre a provisão de bem-estar marginal/residual e a abrangente/institucional. Contudo, além de transformar a dicotomia em uma tricotomia, Titmuss aprofundou essas categorias, tendo formulado a primeira tipologia dos Estados de Bem-Estar social.
22. Segundo a definição feminista tradicional, entende-se por *gênero* as diferenças estruturais, relacionais e simbólicas entre mulheres e homens. Essa definição deu às análises feministas um quadro de referências comum: o esforço das pesquisadoras era o de estudar as relações sociais entre homens e mulheres a partir de uma perspectiva centrada na mulher, devendo tais relações ser entendidas como socialmente construídas.
23. O livro *Gender, Equality and Welfare States*, de Sainsbury (1996), é uma importante resposta a essa crítica, sendo uma das primeiras análises comparativas sistemáticas da maneira como são tratadas as mulheres e os homens em diferentes regimes de bem-estar social.
24. Peter Taylor-Gooby (1991), por exemplo, um dos principais pesquisadores do *mainstream* dos estudos sobre o Estado de Bem-Estar social, admitiu que as pesquisas comparativas deveriam dar ênfase à relação crucial entre trabalho remunerado, trabalho não remunerado e bem-estar. Walter Korpi, um dos mais importantes formuladores da abordagem dos “recursos de poder”, e sua equipe do Instituto Sueco de Pesquisa Social, também voltaram suas atenções para a perspectiva centrada na mulher.

#### Bibliografia

- Arretche, Marta T.S.  
1995 “Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas”. *BIB*, n.º 39, pp. 3-40.
- Baldwin, Peter  
1990 *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State – 1875-1975*. Cambridge, Cambridge University Press.  
1992 “The Welfare State for Historians. A Review Article”. *Comparative Study of Society and History*, vol. 34, n.º 4, pp. 695-707.
- Bennet, Colin J. e Howlett, Michael  
1992 “The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change”. *Policy Sciences*, vol. 25, n.º 3, pp. 275-294.
- Borchorst, Anette  
1994 “Welfare State Regimes, Women’s Interests and the EC”, in: Sainsbury, D. (ed.), *Gendering Welfare States*. London, Sage, pp. 26-44.

- Bussemaker, J. e Kersbergen, K. van  
1994 "Gender and Welfare States: Some Theoretical Reflections". In: Sainsbury, D. (ed.), *Gendering Welfare States*. London, Sage, pp. 8-25.
- Castles, Francis G.  
1978 *The Social Democratic Image of Society*. London, Routledge & Kegan Paul.
- Castles, Francis G. (ed.)  
1989 *The Comparative History of Public Policy*. Oxford, Polity Press.
- Castles, F. G. e McKinlay, R.D.  
1979 "Public Welfare Provision, Scandinavia, and the Sheer Futility of the Sociological Approach to Politics". *British Journal of Political Science*, vol. 9, n.º 2, pp. 157-171.
- Coimbra, Marcos Antônio  
1987 "Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais". In: Abranches, S.; Santos, W.G. e Coimbra, M. A. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro, Zahar, pp. 65-104.
- Cutright, Phillips  
1965 "Political Structure, Economic Development and National Security Programs". *American Journal of Sociology*, LXX, pp. 537-550.
- Daly, Mary  
1994 "Comparing Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach". In: Sainsbury, D. (ed.), *Gendering Welfare States*. London, Sage, pp. 101-17.
- Esping-Andersen, Gösta  
1985 *Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton, Princeton University Press.  
1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.  
1995 "O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial". *Lua Nova*, n.º 35, pp. 73-111.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de  
1998 "A Criança entre o Estado, o Mercado e a Família: O Sistema Sueco de Creches em uma Perspectiva Comparada". *Dados*, vol. 41, n.º 2, pp. 283-336.
- Ginsburg, Norman  
1993 *Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy*. London, Sage.
- Gough, Ian  
1979 *The Political Economy of the Welfare State*. London, MacMillan.
- Gustafsson, Siv  
1994 "Childcare and Types of Welfare States". In: Sainsbury, D. (ed.), *Gendering Welfare States*. London, Sage, pp. 45-61.
- Henriksen, Jan Peter  
1987 "Some Perspectives on Scandinavian Welfare Research". *Acta Sociologica*, vol. 30, n.º 3/4, pp. 379-392.
- Hernes, Helga Maria  
1987a *Welfare State and Women Power. Essays in State Feminism*. Oslo, Norwegian University Press.



- 1987b "Women and the Welfare State: The Transition from Private to Public Dependence". In: Sassoon, A. S. (ed.). *Women and the State*. London, Hutchinson, pp. 72-92.
- Kornbluh, Felicia A.  
1996 "The New Literature on Gender and the Welfare State: The US Case". *Feminist Studies*, vol. 22, n.° 1, pp. 171-197.
- Korpi, Walter  
1978 *The Working Class in Welfare Capitalism. Work, Unions and Politics in Sweden*. London, Routledge & Kegan Paul.  
1980 "Social Policy and Distributional Conflict in Capitalist Democracies". *West European Politics*, vol. 3, pp. 296-315.  
1983 *The Democratic Class Struggle*. London, Routledge.
- Langan, Mary e Ostner, Ilona  
1991 "Gender and Welfare. Towards a Comparative Framework". In: Room, G. (ed.), *Towards a European Welfare State?* Bristol, SAUS, pp. 127-150.
- Leibfried, Stephan  
1993 "Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes in the European Community". In: Jones, C. (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London, Routledge, pp. 133-156.
- Lewis, Jane  
1992 "Gender and the Development of Welfare Regimes". *Journal of European Social Policy*, vol. 2, n.° 3, pp. 159-173.
- Logue, John  
1979 "The Welfare State: Victim of its Success". *Daedalus*, Fall, pp. 69-87.
- Mishra, Ramesh  
1977 *Society and Social Policy. Theories and Practice of Welfare*. London, MacMillan.  
1990 *The Welfare State in Capitalist Society. Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*. Nova York, Harvester Wheatsheaf.
- O'Connor, James  
1973 *The Fiscal Crisis of the State*. Nova York, St. Martin's.
- O'Connor, Julia S.  
1993 "Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues". *British Journal of Sociology*, vol. 44, n° 3, pp. 501-518.  
1996 "From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes". *Current Sociology*, vol. 44, n.° 2, pp. 1-130.
- Offe, C.  
1984 *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, MIT Press.
- Olsson, Sven E.  
1987 "Welfare State Research Inc. – The Growth of a Crisis Industry". *Acta Sociologica*, vol. 30, n.° 3/4, pp. 371-378.  
1993a "Models and Countries. The Swedish Social Policy Model in Perspective". In: Olsson, S. E. et al, *Social Security in Sweden and Other European Countries. Three Essays*. Stockholm, Finansdepartementet (Ds 1993:51).  
1993b *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund, Arkiv Förlag.

- Orloff, Ann Shola  
1993 "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States". *American Sociological Review*, vol. 58, n.º 3, pp. 303-328.
- Pedersen, Susan  
1993 *Family, Dependency, and the Origins of the Welfare State. Britain and France, 1914-1945*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, Paul  
1993 "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change". *World Politics*, vol. 45, n.º 4, pp. 595-628.  
1996 "The New Politics of the Welfare State". *World Politics*, vol. 48, n.º 2, pp. 143-176.
- Przeworski, A.  
1989 *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo, Cia. das Letras.
- Quadagno, Jill  
1987 "Theories of the Welfare State". *Annual Review of Sociology*, vol. 13, pp. 109-128.
- Rothstein, Bo  
1992 "Labor Market Institutions and Working Class Strength". In: Steinmo, S., Thelen, K. e Longstreth, F. (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Ruggie, Mary  
1984 *The State and Working Women. A Comparative Study of Britain and Sweden*. Princeton, Princeton University Press.
- Sainsbury, Diane  
1991 "Analysing Welfare State Variations: The Merits and Limitations of Models Based on the Residual-Institutional Distinction". *Scandinavian Political Studies*, vol. 14, n.º 1, pp. 1-30.  
1994 "Introduction". In: Sainsbury, D. (ed.), *Gendering Welfare States*. London, Sage, pp. 1-7.
- Sainsbury, Diane (ed.)  
1994 *Gendering Welfare States*. London, Sage.
- Salisbury, Robert H.  
1968 "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", In: Ranney, A. (ed.), *Political Science and Public Policy*. Chicago, Markham, pp. 151-175.
- Salisbury, Robert e Heinz, John  
1970 "A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications". In: Sharkansky, I. (ed.), *Policy Analysis in Political Science*. Chicago, Markham, pp. 39-60.
- Skocpol, Theda  
1992 *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- Stephens, John D.  
1979 *The Transition from Capitalism to Socialism*. London, Macmillan.
- Taylor-Gooby, Peter  
1991 "Welfare State Regimes and Welfare Citizenship". *Journal European Social Policy*, vol. 1, n.º 2, pp. 93-105.



- Titmuss, Richard M.  
1974 *Social Policy. An Introduction*. London, George Allen & Unwin.
- Wilensky, Harold L.  
1975 *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley, University of California Press.
- Wilensky, H. L. e Lebeaux, C. N.  
1958 *Industrial Society and Social Welfare*. Nova York, The Free Press.

### Resumo

#### *Uma Genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social*

São os seguintes os propósitos do presente ensaio: na primeira seção, o objetivo é apresentar e discutir o desenvolvimento das principais teorias que têm sido empregadas para a compreensão das origens, da expansão e da crise do Estado de bem-estar social; a segunda seção busca analisar a relevância e as limitações de algumas das mais influentes tipologias do *welfare state*; a terceira e última seção discute por que a crítica feminista às análises *mainstream* do Estado de bem-estar social pode ser considerada uma mudança de paradigma, além de buscar as razões que levaram o diálogo entre as duas perspectivas a prosperar.

**Palavras-chave:** Estado de bem-estar social, teorias do Estado de bem-estar social; tipologias do Estado de bem-estar social

### Abstract

#### *A Genealogy of Welfare State Theories and Models*

The purpose of the present essay is manifold. The first section traces a broad, critical portrait of the development of the distinct theories that have been employed to explain the origins, expansion, and crisis of the welfare state. The second section presents and discusses the most influential attempts to delineate distinct welfare state models or typologies. The third and last section discusses why the feminist critique of 'mainstream' welfare state analyses may be considered a paradigm shift and examines how and why the dialogue between the two perspectives was sparked.

**Keywords:** welfare state, welfare state theories, welfare state typologies





## Nexo entre Atores Sociais: Movimentos Sociais e Partidos Políticos\*

*Aloísio Ruscheinsky*

### Introdução

No presente texto procuro apresentar uma parcela da produção acadêmica no campo da Sociologia que toma como propósito o relacionamento entre atores sociais. Em especial considero a possibilidade da conexão visualizada por ocasião das atividades públicas do movimento social e partido político. Embora a pretensão seja extensa, o resumo das perspectivas e dos autores é bastante sintético e seletivo, tendo em vista a necessária delimitação do temário em apreço. A produção sobre o tema destacado abarca horizontes díspares, diferentes na abrangência e desiguais quanto aos propósitos, de tal modo que um balanço mais pormenorizado de autores e problemas remete ao debate em curso e a dilemas de fronteira. Tentei combinar dois parâmetros na apresentação do conteúdo do balanço da literatura, sob o ponto de vista metodológico, ora utilizando critérios temáticos, ora reforçando a ordem temporal para agrupar a diversidade interpretativa diante do relacionamento entre atores sociais. Porém, torna-se oportuno ponderar que, quando for o caso da narrativa diacrônica, estamos muito mais na presença de um recurso expositivo do que metodológico, pois não se verifica, em nenhum momento, uma evolução linear e subsequente quanto aos enfoques na produção sociológica considerada. Além do mais, o presente texto encontra-se orientado para a expli-

tação de problemas teóricos e de análises concretas na realidade brasileira recente.

A maneira como se realiza e se objetiva o que se pretende pesquisar, o tema e a questão que se propõe discutir parece pertinente e importante para detectar a vida pública de atores sociais na realidade brasileira. Na verdade, a leitura que pode ser realizada através da proposta de discutir o relacionamento entre movimentos sociais e partido consiste em destacar elementos referentes ao tema da representação política. Faz-se um balanço também da literatura em que predominantemente a temática do relacionamento esteve ausente. Embora tenhamos uma vertiginosa produção científica voltada para a análise dos movimentos sociais, a temática vem se transformando, trazendo à tona o esforço para compreender as mudanças em curso. Neste contexto, os estudos têm pautado o dinamismo inerente ao campo em destaque e, ao mesmo tempo, novas e intrincadas questões teóricas permanecem ao longo da trajetória. A maior parte da literatura vem se mostrando cada vez mais incapaz de continuar a dar conta dos problemas colocados pelas transformações pertinentes aos movimentos sociais, em especial pela crescente proximidade junto às orientações partidárias e à difusão da dupla militância.

Há uma série de temáticas que não são evidentes, mas, antes, problemas e controvérsias quando se trata de analisar o relacionamento en-

---

\* Este artigo constitui parte modificada da tese de doutoramento (Ruscheinsky, 1996a), bem como parte do item III foi apresentada no GT Partidos Políticos e Comportamento Eleitoral, no XX Encontro Anual da Anpocs a cujos integrantes agradeço os comentários, bem como de outros colegas para a revisão da análise empreendida.

tre atores sociais, como as noções de cultura política, de crise de identidade, de representação política, de autonomia e da crítica ao sistema tradicional. Cada um destes termos significa mais do que uma descrição dos fenômenos tais como aparecem à nossa percepção, representando construções com as respectivas polêmicas. Mais do que dados de realidade provenientes do campo de ação, apresentam-se como construções teóricas e políticas. A elaboração das temáticas constitui um trabalho minucioso, inclusive onde as noções possuem relevância para a narrativa e cuja qualificação usualmente utilizada passa pela crítica quanto à sua compreensão. No presente texto, inclusive, não se aborda os contornos da discussão sobre o sistema de representação tradicional, como vai e até que ponto vai esta relação tensa.

Em um primeiro momento, destaco a contribuição das diferentes correntes sociológicas no âmbito do tema e da ótica que mais importa aqui, para a investigação e a interpretação da relação entre movimentos sociais e partidos políticos. Os enfoques selecionados podem privilegiar a presença da conexão ou primar pela ausência do relacionamento, seja em estudos cuja ótica principal se alicerça nos partidos, seja naqueles centrados sobre os movimentos. Cabe destacar que algumas das construções sociológicas não priorizavam aspectos destacados no presente estudo, ou seja, não buscavam incorporar no seu horizonte interpretativo uma referência explícita às mobilizações populares. Trata-se de apontar os elementos compatíveis, de forma que seja possível destacar as sugestões retidas em vista da efetivação de pesquisas e da respectiva análise do relacionamento entre partido político e movimento social em face da realidade histórica brasileira recente.

Em um segundo momento, consideramos a literatura sobre a emergência de novos partidos; nesta, de modo especial, o destaque dado pelos autores ao fenômeno da emergência de um partido de novo perfil no contexto de mobilizações de articulação múltipla, cujas pesquisas remetem ao rico debate do início da década de 80. Incluem-se ainda algumas análises sobre a vida partidária, proporcionadas pelo desempenho das si-

glas partidárias, com incidência sobre a participação popular no processo político. Em suma, privilegiam-se nitidamente os enfoques que destacam o relacionamento entre esfera partidária e o campo dos movimentos sociais, configurando a heterogeneidade das interpretações a propósito de um momento histórico específico da enunciada relação. A relação dos movimentos sociais com as instituições públicas tem sido estudada principalmente no que se refere ao contato com o poder público. Interesse renovado a propósito do relacionamento entre ação dos movimentos sociais e esfera partidária demonstraram os cientistas sociais quando um novo partido venceu as eleições para as prefeituras em várias grandes cidades, destacando-se a capital paulista, entre outras cidades do mesmo estado. De modo especial, interessa delinear os contornos que a interlocução assume junto aos movimentos sociais apontada através das análises que tratam das condições históricas, das forças sociais e grupos políticos por ocasião da emergência de novas siglas partidárias, da presença reconhecida e desafiante dos movimentos sociais frente ao debate partidário.

Parte da literatura sociológica, vindo à luz ao longo de duas décadas, que tomou como objeto de estudo os movimentos sociais, comparece à consideração para compor um terceiro momento da presente análise. De certa maneira, há enfoques diversificados quanto à importância das mobilizações de cunho popular, tanto na emergência e desenvolvimento do quadro partidário, por ocasião da reformulação, ocorrida na virada da década de 1970 para 1980, quanto no desempenho dos partidos no quadro eleitoral e na representação política a propósito dos movimentos sociais. Neste sentido, destaco alguns tópicos considerados fundamentais para delinear, através de parte da produção sociológica, o enfoque do relacionamento enunciado entre movimentos sociais e questões prioritariamente partidárias.

Selecionei alguns enfoques sociológicos, destacando especialmente autores proeminentes dentro do debate quanto à presença de atores sociais no cenário, que permitam efetuar a análise da relação entre movimentos sociais e os partidos políticos como instituições. O que, por sua



vez, fluirá para o exame da relação em termos de submissão de um pólo da relação ao outro, da mútua equivalência entre ambos, ou mesmo a posição de rejeição, como propõem os enfoques que destacam a autonomia. A questão fundamental coloca-se a propósito da interpretação sociológica que permite articulação analítica entre os atores destacados, especialmente dos movimentos sociais com a esfera dos partidos políticos. Ultrapassa o objetivo e abrangência deste estudo destacar a questão mais pertinente à interrogação sobre qual teoria dos partidos políticos visualiza de forma expressa as possíveis relações com os movimentos sociais. A literatura sobre os partidos políticos apresenta posições com destacada diferença quanto à possibilidade de contemplar ou não a conexão com mobilizações de cunho popular ou extrapartidárias.

Na verdade, no percurso das últimas décadas existiam várias opções partidárias e na reconstrução é oportuno privilegiar o jogo político. Com o recorte efetuado tudo leva a crer que se considere menos o movimento propriamente dito e mais os agrupamentos ideológicos que atuam nas lutas sociais e que disputam por concepções, discursos, orientações e práticas. Na dificuldade de diferenciação, que seria importante detectar claramente, o que pode acontecer é que a exposição acabe destacando menos um movimento social e mais os detalhes dos agrupamentos políticos e suas articulações. Devo dizer que é uma questão importante, pois ainda está faltando, de fato, uma reflexão que mostre e enfatize a presença, a articulação e a metamorfose dos vários grupos de esquerda no interior dos movimentos sociais.

Então, a questão significativa é dada pelo papel atribuído aos movimentos sociais e como aparecem no cenário público a partir do privilegiamento de um foco analítico qualificado. O que de modo privilegiado se descreve, na verdade, encontra-se atinente ao jogo político e às relações de poder ante a tentativa de implementar determinadas reivindicações. Neste percurso ganham relevância as relações de tensão entre as tendências políticas, com a respectiva prática de militância, e quando não se diluem elas tendem a modificar-se conforme as várias conjunturas po-

líticas e conforme as várias situações conflitivas. Através do relacionamento entre atores sociais o que se acaba por demonstrar e situar no cenário é o intrincado jogo das relações complexas entre agentes no campo da militância política. O campo da ação engloba uma série de tipos, com tarefas e abrangência especificadas, outras mais orgânicas ligadas às organizações de esquerda ou pertencentes ao quadro do partido legal.

### **A Relação entre Atores Sociais na Ótica das Ciências Sociais**

Os movimentos inscrevem-se no terreno político montado por uma teia de relações entre atores sociais, em que atua não só o partido, mas vicejam outros agentes como o Estado enquanto ator, bem como dentro do próprio partido os vários agrupamentos que o compõem ou outras dimensões e organizações ideológicas. Enfim, configura-se um cenário político no qual todas as relações — assim me parece possível descrever o quadro —, que interessam à interpretação dos atores estariam como que encenadas. A partir dali se consegue entender o que se quer afirmar como relação entre movimentos sociais e partido político, assim como quais são os desafios que se colocam, entre os quais desfilam perspectivas políticas, desafios interpretativos, inclusive de ordem ética.

Nesse contexto enuncia-se o chão específico do conflito, na verdade o terreno no qual as mobilizações populares acabam desenvolvendo as práticas sociais. Nessa situação complexa de campo de disputa e de confluência assentam-se, ao mesmo tempo, as circunstâncias de conflito, de negociação, de tensão em torno de propostas, colocam-se desafios políticos a serem clareados. No exame das alternativas de ação política colocam-se os vários atores e como eles se comportam em um determinado momento histórico a partir de uma série de questões emergentes. Então, a maneira pela qual, no presente texto, se propõe a questão dos intrincados relacionamentos revela que na discussão sobre as lutas sociais e as respectivas relações que se armam em torno delas também, ao mesmo tempo, as constituem.

Os paradigmas teóricos para a relação en-

tre movimentos sociais e partidos políticos abrangem uma diversidade que vai desde a visão instrumental — os movimentos apresentam-se como pré-partidos e, portanto, tendem a estar a seu serviço — até a leitura da incompatibilidade — entendendo-os como duas formas irrefutavelmente distintas de organização por parte de grupos sociais em torno de interesses. Ou seja, desde a visão da necessária integração subordinada, passando pelo reconhecimento de campos diversos, mas conexos, com afirmações de identidades específicas e atuação concomitante, até a compreensão da autonomia radical dos espaços próprios. Convém lembrar que o tempo e o espaço de elaboração das abordagens a que me refiro apresentam uma distância histórica que em parte explica as diferenças na análise. Além disso, os termos têm abrangências diferentes, pois análises pautadas pela questão urbana tendem a acentuar a perspectiva política, e aquelas dos novos movimentos sociais privilegiam a dimensão cultural; entretanto, uma ou outra pode expressar os termos de um relacionamento entre os dois atores sociais em questão no presente momento.

O modo pelo qual, em termos de contribuição para refletir sobre o assunto, são apresentadas as análises esquematizando uma série de autores possui o intuito de mostrar como podem delinear uma interpretação que sirva de gabarito para dar conta dos problemas enfrentados no contexto urbano brasileiro. Há uma vasta discussão que permite estabelecer os contornos das expressões que acabam por se definir como categorias analíticas, permitindo chegar à natureza das relações que se estabelecem entre movimento social, partido político e sociedade. Quando se pretende discutir as lutas sociais do ponto de vista da cidadania, ou os atores sociais quando querem influir sobre as decisões e modificar a legislação, na verdade pode-se vislumbrar aspectos além deste limite, ela tem nexos com o alargamento do campo do conflito. Nesse sentido, a luta pela cidadania de um setor da sociedade atua decisivamente na direção do aumento da condição da barganha para o conjunto dos outros setores subalternos da sociedade.

Ao enfatizar a relação entre atores sociais importa visualizar instantes e trajetórias dos mo-

vimentos sociais em ação, ou seja, pelas situações em que aparecem como ator de fato, especialmente através dos vários alinhamentos, das posições, das divergências, das mudanças, das discussões coletivas. Existe a possibilidade de uma discussão sobre o foco privilegiado pela análise, uma vez que os movimentos sociais se alinham com fronteiras fluidas diante de outras formas de organização da sociedade civil. Existe um extenso debate e os respectivos dilemas sobre a delimitação do que engloba a definição de movimentos sociais. O que alguns autores incluem neste campo, outros excluem da delimitação. Entre outras iniciativas, Doimo (1995) efetua um exaustivo debate a propósito da delimitação do campo e da crise do conceito de movimento social. No contexto sociológico brasileiro, outros autores, entre eles Gohn (1985, 1991) e Doimo (1995), empreenderam retrospectiva teórica semelhante à tentativa aqui levada a efeito. Além do mais, parece necessário considerar que, ao selecionar um conjunto de enfoques trata-se, ao mesmo tempo, de excluir outros autores por vezes importantes no panorama da análise sociológica.

Optei por uma apresentação sucessiva dos enfoques abaixo, apontando para a possibilidade de mudanças na incidência de paradigmas de análise frente aos movimentos sociais e sua conexão com o quadro partidário ao longo de duas décadas. Não chamo a atenção para o espaço e tempo, nem para a intensidade com que obtiveram sucesso explicativo nas pesquisas sociológicas a propósito dos movimentos sociais no Brasil. De outro lado, na verdade, as discussões realizadas pelos autores tem a ver com as mudanças sofridas pela sociedade em que eles estão inseridos. Quando os autores referem-se a novas práticas instituintes, isto tem a ver com definidos espaços sociais, e não discutir essas transformações significa retirar as bases que sustentam a argumentação dos mesmos. Todavia, refazer esse percurso é muito difícil, a fim de reconstituir os momentos de reflexão. Então, transferir as várias e ricas contribuições mecanicamente para o contexto do Brasil é, no mínimo, correr um risco, uma vez que a luta dos movimentos sociais, se dirige por demandas, perspectivas e ideologias conjunturalmente delineáveis.



### *Fatores Estruturais na Ênfase aos Movimentos Sociais*

A interpretação dos movimentos sociais, sob a perspectiva teórica histórico-estrutural, possui uma estreita vinculação ao estruturalismo marxista e aproxima-se do leninismo na orientação política para os movimentos sociais. Isto é, de um lado, tanto os partidos como os movimentos sociais são expressões dos conflitos e dos interesses das classes sociais. De outro lado, há uma necessidade de direção mais ou menos formal para tomar iniciativa, um poder de convocação e representatividade para as ações coletivas. Essa capacidade expressa-se de modo primordial pelo partido político, que, por sua vez, está inserido nas contradições sociais e corresponde a interesses pontuados. Para essa vertente de análise sociológica, os movimentos sociais inscrevem-se nas contradições do desenvolvimento capitalista, cuja lógica engendra determinadas condições de reprodução da força de trabalho, bem como condições de desigualdade e exclusão sociais. Essas conseqüências são fundamentais para a análise política dos movimentos sociais, na qual articulam-se carências, demandas, contradições, níveis de consciência, graus de organização e condições históricas.

Os partidos e outros agentes, assim como o patamar da consciência social e o contexto histórico, desempenham papel importante para a eclosão das lutas sociais, refletem uma dimensão do conflito entre as classes sociais, cuja causa está na desigualdade social engendrada pela estrutura social capitalista. Os movimentos sociais inscrevem-se nos processos sociais estruturais, e através de sua prática conquistam espaço na correlação das forças em luta no panorama das decisões políticas. Nesse ínterim podem efetivamente estar associados ou agir em conexão a algum partido político. Pode-se, ademais, destacar a importância dos movimentos sociais no contexto brasileiro em face do processo de democratização da sociedade, através da participação mais intensa e organizada dos cidadãos, ocorrendo de maneira similar com o empenho pela reforma partidária.

Sobre os processos participativos convém

destacá-los como fundantes da busca da institucionalidade ou como elemento basilar para as mudanças sociais, pois nestes as lutas sociais jogam um papel extraordinário e importante. Os canais instituídos conjugam várias situações capazes de manter atualizado o debate sobre as demandas na história recente dos movimentos e representam situações extremamente relevantes para avaliar a metamorfose das propostas de políticas públicas. São situações pertinentes e, ao que parece, privilegiadas para montar o tablado onde a questão do relacionamento com a institucionalidade obtém a sua qualificação, emergindo a idéia de que os movimentos sociais não são entidades auto-suficientes perante os fatores estruturais.

Diversos autores endossam esse paradigma, porém com algumas diferenças na abordagem. Destacamos nomes da literatura sociológica que tiveram ressonância em análises sobre os movimentos sociais no Brasil. Segundo Castells (1976, 1980, 1983), a questão dos partidos políticos faz-se presente no espaço de luta dos movimentos sociais: pela abertura política do Estado, para democratizar o debate sobre a questão urbana, para redistribuir o acesso aos bens de consumo, coletivo e individual. Os partidos com atenção voltada para os setores populares, procurando estabelecer um relacionamento de cunho positivo, apareceriam e atuariam no campo privilegiado de mediação entre movimentos sociais e a esfera estatal. Dessa maneira, tendem a propor projetos de reforma urbana e abrir canais de encaminhamento para demandas expressas coletivamente. O posicionamento de Castells evoluiu de forma a levá-lo a alterar posturas sobre o papel atribuído à dimensão estrutural e aos partidos políticos, sem abandonar, no entanto, a importância destas nas lutas sociais.

Com algumas nuances, ainda outros autores, na mesma perspectiva, entre eles Borja (1975) e Lojkine (1981), defendem que os movimentos sociais estão ligados ao processo político decorrente da luta de classes. E os partidos políticos relacionam-se com os movimentos na medida em que se inserem na correlação de forças sociais. A análise histórico-política permite entender a potencialidade dos movimentos decorrente da possibilidade de somar forças com

base na sua organização. Portanto, o significado dos movimentos sociais tende à unificação das lutas pelo suprimento das carências, bem como à maximização das potencialidades através do relacionamento com os partidos políticos.

Os autores mencionados obtiveram influência na análise dos movimentos sociais no Brasil no tempo e no espaço da última década do regime autoritário. Foram, de alguma forma, adeptas do paradigma e de certo modo inovadoras no seu tempo as interpretações que creditavam ao contexto do desenvolvimento das condições socioeconômicas as razões dos movimentos sociais, ou mesmo à estrutura social. Entre eles, só para citar exemplos, alguns autores que em textos mais recentes (Gohn, 1991; Moisés, 1986, 1994) têm modificado os seus posicionamentos em comparação ao período inicial da década de 80. Sem ter atingido destaque entre as tendências de interpretação, uma das primeiras críticas à perspectiva de cunho estrutural no Brasil procede do ângulo da Antropologia, com a análise de Santos (1981), cuja ótica em parte aflora mais nitidamente com os estudos sobre a subjetividade e o cotidiano.

A diminuição da relevância de fatores como o caráter de classe, a questão estrutural, as influências das condições socioeconômicas, assim como a ausência da generalização e os reflexos periódicos, foram mostrando os limites da referida análise na elucidação dos movimentos sociais, bem como a diversa conexão com óticas partidárias. Cabe ressaltar, entretanto, que tal interpretação mereceu respeito e produziu conhecimentos que pareciam os mais apropriados para aquele momento histórico. Mas, essa abordagem passa progressivamente a ter pouca relevância para a interpretação que empreendo no presente momento, conquanto as análises evoluíram para preferências por dimensões como a cultura política, a cidadania e a capacidade de emergência de novos atores sociais.

#### *Ideologia, Cultura e Subalternidade*

Cabe entender de que se trata quando se mostra ou enfatiza, em vários momentos, as mudanças de discursos, as mudanças de posição,

as divergência e os respectivos alinhamentos. Devido à complexidade advinda ao campo do relacionamento, admite-se a interferência entre um percurso político interno à organização, a cultura política e à trajetória das lutas sociais. O espaço de atuação dos movimentos sociais pode ser interpretado do ponto de vista de um campo de atuação, de um cenário em que atores estabelecem relações, ou medindo forças com outros atores sociais, ou apostando no consenso. No decorrer do desenvolvimento dessas relações, tende a ocorrer a conjunção ou a tensão de forças políticas. Se na história, segundo Gramsci, o resultado dos embates entre forças sociais em conflito não está dado de antemão e, portanto, se as decisões e a vontade política exercem um papel importante na construção dos acontecimentos, então faz sentido apresentar o papel do partido político como educador das vontades, como intelectual orgânico e coletivo, trabalhando com os mais diferentes níveis de concepção de mundo. Ao tornar relativa a questão do assalto revolucionário ao poder, considera a existência de múltiplas posições, o que pode dar relevância ao desenvolvimento dos movimentos sociais e dos processos de participação popular para a organização das classe subalternas.

Se a recuperação da história das classes subalternas mostra que as crises, assim como as conquistas econômicas, não apontam para a automática mudança dos níveis de consciência social ou modificação imediata dos níveis da cultura política, então a relação entre movimentos sociais e partido político pode ser interpretada pelo encaminhamento da ação política. No entanto, apresenta-se como vital o exame de duas alternativas: se a participação realmente se exprime no sentido da incorporação de interesses e dos conflitos pertinentes — tal parece ser a opção para um relacionamento positivo entre os atores em questão —, ou se o partido político possui uma estrutura que decide em nome do suposto sujeito a que diz representar e educar para a vida política. Este último é o caso da formação de uma burocracia, cujo círculo apresenta-se como fechado ou vedado a novos membros, sustenta-se por si mesma e porta-se como independente da anuência das bases do partido, exceto na atribui-



ção dos votos na urna, ou como adeptos a princípios predeterminados.

Considero que um dos textos mais importantes de Gramsci sobre o tema da relação historicamente estabelecida entre movimentos sociais e partido político encontra-se em *Passado e Presente* especialmente na parte intitulada “Espontaneidade e Direção Consciente”. As reflexões do autor encontram-se tão dispersas que, ao final, nos perdemos ao tentar localizar cada um dos elementos de sua contribuição; entretanto, trata-se de uma parte do texto em que estão organizadas as reflexões sobre o partido, as vanguardas, a mudança cultural. É exatamente nessa parte que o autor mostra os malefícios de se tentar adaptar os movimentos sociais às teorias prévias. Através de uma discussão acurada tenta delinear o que entende por direção consciente, que dizer, evitar o espontaneísmo dos movimentos sociais e evitar as vanguardas constituídas nos partidos políticos.

Ao combater o economicismo, Gramsci realça a importância do partido político na estruturação de dimensões como o político, o social, o cultural e a ética dos setores subalternos na luta pelos direitos civis e sociais. Os partidos consolidam-se a fim de liderar a situação política no momento histórico em que emergem, ou seja, juntar forças para conquistar o poder. No entanto, pelo fato de o partido alicerçar-se como elemento de organização da vontade política individual e coletiva dos setores que desejam participar das decisões político-institucionais, isso não significa que ele venha a substituir os movimentos sociais em todas as suas tarefas, ou que o último sucumbirá ao outro no seu espaço político. A opção partidária, no interior do movimento social ou enquanto militante deste, pode ser vista como resultante do exercício de um comprometimento, de uma cultura política determinada. Inclusive pode implicar o empenho pela alteração do contexto que envolve a coletividade de modo a implementar os objetivos do comprometimento. A opção pelo apoio a um partido político, ou a relação complexa no sentido de somar esforços em determinados assuntos e ocasiões, tende a ser uma perspectiva de junção de esforços para consolidar a representação política e atuar sobre a

instância institucional no intuito de transformar as relações sociais.

Através do referencial teórico inspirado em Gramsci, pode-se compreender o vínculo orgânico no relacionamento entre movimentos sociais e partido político, independentemente de direita ou de esquerda. Isto é, o fenômeno do relacionamento está acima e além de um privilégio da maioria das tendências de esquerda (Nosella, 1992). Todavia, costuma ser bem mais frequente, até pelos objetivos postos nos respectivos programas partidários, a vinculação entre os grupos de esquerda e os movimentos de cunho popular.

Para entender o relacionamento entre os atores sociais em apreço — as temáticas que emergem daí, as conexões e a dimensão problemática, as tensões e conflitos que existem nas permutas e influências entre movimento, partido e sociedade — é necessário reportar-se a uma complexa rede. A proposta da observação através da rede de nexos parece interessante, porém na hora em que se discute a relação enunciada, é necessário perguntar sobre o entendimento propriamente dito a propósito da noção de representação política e acerca da conexão estabelecida entre movimento social e partido político. No limite, a tendência mais acentuada nas ciências sociais concebe e define a noção de representação como uma relação orgânica. O dilema situa-se, na verdade, entre a tendência de privilegiar uma tipologia da conexão complexa e heterogênea ou destacar os embates no interior dos agrupamentos partidários, bem como o debate nas bases do movimento, com o intuito da produção das mobilizações.

A contribuição da idéia de cultura política procede do fato de que esta noção é fundamental para o processo político. Vem, a propósito, ressaltar que na constituição da cultura política entram elementos que ultrapassam a base dos movimentos sociais, mas que constituem fatores fundantes da sua cotidianidade. Para que se construa o espaço do cotidiano não adianta estudar o embate apenas de um lado do conflito, digamos, a base social dos movimentos; portanto, importa delinear os outros atores com os quais se relacionam, seja pelo diálogo ou contraposição. Cumpre apontar os instrumentos que as lutas sociais

adquirem dos setores dominantes, dos partidos políticos, para levar à frente o seu intuito. Os partidos políticos retêm alguns instrumentos que lhes conferem determinada capacidade para influir no campo do conflito. De maneira criativa os setores populares podem apossar-se desse instrumental para fazer uma análise da sociedade e determinar a prática política. Este instrumental analítico permite que os setores populares vejam a totalidade das relações sociais e levem até as últimas conseqüências a questão dos direitos. É uma provocação para se perceber uma dimensão dos movimentos sociais no Brasil, na medida em que está se propondo utilizar a idéia de construção da cultura política.

Movimentos sociais e partidos possuem papéis e objetivos diferentes, quanto à consolidação do poder de decisão na sociedade, mas podem conectar-se de forma frutífera em campos e momentos determinados. Nesta análise são elucidativas a recuperação e a atualização da memória histórica, os interesses que carregam todos os atores sociais do cenário da correlação de forças e a análise dos níveis de consciência e possibilidade de organização. Por tal razão, vem muito a propósito ressaltar a importância do instrumental oferecido por Gramsci para a análise da relação entre movimentos sociais e partidos políticos no recente instante histórico brasileiro. Particularmente no sentido de compreender a conjugação de esforços que representa o referido relacionamento sob uma base social com sua respectiva heterogeneidade.

#### *Ação Coletiva nos Rumos da Institucionalidade*

Assim, denomino a interpretação na qual os movimentos sociais se fundam, geralmente, no consenso sobre demandas, alicerçam-se na solidariedade, tendem a estruturar-se juridicamente, atuam pela pressão exercida através da ação coletiva e tendem a estabelecer negociações para implementar a pauta da agenda. Aparecem em cena como comportamentos coletivos aspirando uma maior participação na sociedade, sobretudo no usufruto do desenvolvimento socioeconômico (Budge, Crewe e Farlie, 1976) e institucional.

E no extremo aspiram à integração no espaço da representação política e, em busca de tal objetivo, fluem para relacionar-se inevitavelmente com os partidos políticos.

A tendência assenta-se no encaminhamento para a institucionalização da forma de atuação, vista como ajustamento ao fluxo do controle social e integração no ordenamento jurídico. Tal procedimento pode ser viabilizado pela forma da moldagem jurídica do ímpeto coletivo e associativo, por um programa estatal visando à satisfação das demandas, pela forma da moldagem e burocratização do comando do comportamento coletivo, pelo reconhecimento formal dos valores que lhe deram origem, pela relação integrada com um partido político. Aparecem aí com a maior importância os programas sociais do Estado, como um diálogo entre dois pólos desiguais. É a relação entre o geral e o particular, já que os movimentos sociais tendem a se restringir às populações marginais ligadas no que tange à sua reivindicação por necessidades básicas ou direitos sociais.

Há autores que estabelecem uma diferença substantiva entre partido e movimento. Verba e Nie (1987) ressaltam que a maioria das associações coletivas tendem a ser apolíticas e, se trazem os cidadãos para a participação política, isso vem a ser um resultado não-intencional da experiência organizativa. Já os partidos, por serem propositadamente de ordem política, na maioria dos casos, tendem a ativar os cidadãos politicamente, em oposição à natural passividade. No entanto, abrangem uma gama ampla de perspectivas ideológicas e todos tentam incrementar a participação contrapondo-se ao modo de ser dos grupos sociais inativos. Os partidos trabalhistas e socialistas distinguem-se dos outros porque pretendem mobilizar não só para a obtenção dos votos, mas também para a atividade política específica dos trabalhadores.

Os partidos políticos tendem a responder, nas campanhas eleitorais, às expectativas da pressão coletiva. Dessa maneira, podem abrir espaço para ações coletivas geradas pela população inquieta frente às situações de exclusão ou pelas aspirações frustradas. A participação eleitoral coloca-se na ótica de ser percebida como inclu-



são no jogo da representação política e da competição inerente às diferenças sociais. A tendência dos partidos é proporcionar a participação dos cidadãos na política (*idem*), e a filiação partidária fornece um significado que tende a superar a expectativa do indivíduo com *status* mais baixo.

Tanto os movimentos coletivos podem servir para modernizar os partidos nos aspectos da prática cotidiana, quanto a prática dos partidos pode atualizar a pauta das demandas dos movimentos coletivos para chegar aos patamares de negociação com o poder público. Faz-se presente igualmente a questão do poder; enquanto os partidos querem atingir o mando das decisões na sociedade e articulam-se explicitamente para tal finalidade, os movimentos tendem a colocar em segundo plano tal ótica. Se o movimento social estiver imbuído de ação inovadora em face do ordenamento institucional existente, pode levar ao desenvolvimento de novas instituições. Assim mesmo, as mobilizações inovadoras do social estabilizam-se em seguida, na medida em que asseguram os valores que geraram o comportamento coletivo. Se não forem inovadoras, tanto mais os atores da cena tendem a voltar às suas atividades privadas. Por conseguinte, pelo visto os movimentos apresentam-se como cíclicos, com fases de desenvolvimento, auge e declínio.

A interpretação dos movimentos na ótica da ação institucional levou Silva e Ribeiro (1985) a elaborarem um texto questionando a abordagem histórico-estrutural. Segundo a análise de tais autores, no decorrer dos anos 80 os movimentos sociais não tendem a personificar na esfera institucional a instância inimiga a sua pauta e, ainda, a sua ação heterogênea rompe com a unilateralidade de oposição ao Estado. Desta perspectiva, Boschi (1989) e Silva e Ribeiro (1985) vêm mostrar em que sentido e com que intensidade os movimentos tendem a direcionar-se rumo à ação institucional, não à sua rejeição. Para esses autores, uma interpretação pela ótica institucional dá conta de diversos aspectos importantes envolvendo o âmbito próprio dos movimentos, como no caso de alicerçar uma forma organizativa, efetuada pela consistência jurídica e que reforça os

laços entre os membros mobilizados.

Importa reter da diversidade desse enfoque institucional uma possível tendência à institucionalização dos movimentos sociais mais abrangentes e duradouros. Ou seja, referenciar-se pelo sistema institucional não se apresenta necessariamente como um fato alheio à cultura política e à vida social mediada pelos movimentos. Sendo assim, o intuito de atingir a representação política via ação em um partido constitui uma aproximação integradora junto à institucionalidade, a qual, por sua vez, pretende ser a forma de assegurar formalmente os direitos sociais requeridos.

#### *A Sociologia da Ação dos Atores Sociais*

A ação social e política, as práticas cotidianas, a emergência de atores, a dimensão cultural, a identidade, a autonomia e os seus opositores são elementos fundamentais na análise dos movimentos sociais, tomados como constituição de atores sociais ou sujeitos da ação. Isto configura o "retorno do ator", segundo a interpretação de Alain Touraine. Quanto menos abrangentes, locais ou de base, mais tendem a definir-se culturalmente, atuar na defesa comunitária, afirmar a sua identidade e, portanto, menos tendem a apresentar demandas que atuem sobre o sistema político e a requerer representação política.

O espectro dos movimentos sociais é amplo e não apresenta unidade quanto à ação, às posturas políticas, bem como no seu conjunto ou amplitude tais movimentos mesclam demandas do campo cultural, social, político e econômico. É possível distinguir movimentos que privilegiam a ótica cultural, como o movimento negro, étnico, feminino, ecológico, de outros mais próximos da esfera política e redistributiva. Sendo assim, a heterogeneidade manifesta uma das características fundamentais do campo de ação dos movimentos sociais. Em suas diferentes dimensões, empenham-se pela mudança do sistema de dominação, da ação sobre a historicidade e do ordenamento institucional que submete, ou que exclui da participação. Empenham-se pelo acesso ao consumo cultural, coletivo e material, que dependem de decisões provenientes do sistema ins-

titucional. Parte daí a constatação de uma questão delicada e controvertida dentro dessa interpretação: é a possível manutenção da autonomia política e cultural ao mesmo tempo que trata de influenciar, consolidar alianças ou obter acesso às instâncias nas quais se tomam as decisões. Tanto mais essa questão é um dilema para a interpretação, quanto mais se é levado a reconhecer que é o sistema político que enquadra as reivindicações populares e grupos de interesse diferentes. Ou seja, o sistema político moderno requer para o seu funcionamento o exercício da representação política proporcionada fundamentalmente por meio das organizações partidárias.

O campo de ação dos movimentos sociais localiza-se no seio da sociedade civil, e estes contrapõem-se à institucionalização política, entretanto não sem consolidar, no mais das vezes, um relacionamento com a institucionalidade, que pode vir a usurpar a condição de sujeitos da ação social. Nesse sentido, por serem populares, só podem organizar-se dentro da estratégia política de esquerda, reconhece Touraine (1989), de oposição ao sistema político no intuito de irromper rumo a um novo patamar social. Porém, tendem a estar distantes e manterem-se independentes dos partidos políticos existentes, ou seja, de oposição e de esquerda, sem se verter em quadro partidário. Em um momento recente, movimentos ecológicos desmentiram esta versão, ao criarem siglas específicas. Na verdade, para fundamentar essa visão, o autor leva em consideração, para estabelecer os termos de diferenciação, os partidos de esquerda na Europa. Convém lembrar ainda que o autor se refere, no mais das vezes, à sociedade pós-industrial, com a perspectiva do Estado de Bem-Estar consolidada.

Os movimentos sociais configuram-se mais como atores em negociação com o Estado, reconhece Touraine (1989) a certa altura. Atribuem-lhe legitimidade para introduzir ou alterar segundo as proposições postas pela luta social, mais do que fazer-lhe oposição radical ou agir para a alteração do Estado vigente. Situam-se não necessariamente sempre fora do âmbito geral da questão partidária ou do campo estatal, pois quando estruturados podem propor-se à reconstituição do sistema político de representação.

Todavia, para atingir seus objetivos, tendem a renunciar à submissão a uma instância externa e superior, política ou ideológica, forma esta que costuma ser o comportamento dos partidos políticos frente à emergência de movimentos alternativos.

Os movimentos sociais propõem-se em seus objetivos, a maioria das vezes, como agentes para uma sociedade mais democrática, mais igualitária, para além ou acima do que propõem os programas e a prática política dos próprios partidos ditos democráticos. Assim, revela-se uma crise existente no sistema político, particularmente no que se refere à representação. Todavia, não tendem a lutar pelo poder político, mas pela rearticulação do poder, na possibilidade de tornarem-se e permanecerem sujeitos da sua história, ou um entre outros atores sociais. A grande interrogação no pensamento de Touraine é se os movimentos sociais enquanto tais não chegarão jamais — ou se atingirem tal intento em casos especiais —, seria possível que viessem a emergir na forma de partidos programáticos. Em uma obra parece negar essa possibilidade, apresentando-se com um enfoque predominantemente antipartido; em outro momento parece admiti-la em certas condições, por exemplo, considerando os movimentos sociais na América Latina. Nesse instante o autor remete-se a situações históricas de longo prazo, muito além dos movimentos urbanos do século XX ou das últimas três décadas.

Na medida em que se apresentarem movimentos fragilmente articulados ou estruturados, a probabilidade de eventual relação com o partido político tende a desembocar na submissão à estratégia de conquista do Estado, enfim, em uma relação instrumentalizada e unilateral. Os partidos políticos objetivam, de forma primordial, a conquista do poder para, mediante a posse da direção da sociedade, introduzir as mudanças propostas. Resta a interrogação sobre a capacidade criativa e em que sentido os movimentos reinventam a sociedade, a vida política, alterando o sistema de dominação. A emergência de novos atores como sujeitos da ação histórica significa também inventar novas relações, novas identidades, e até novos partidos para eri-



gir uma representatividade coerente com os objetivos postos.

Da perspectiva acionalista, na versão proposta por Touraine, cabe guardar que o sentido da ação, sua orientação, não pode ser reduzida à consciência dos atores sociais, mas, sobretudo, deve ser buscada nas relações sociais. No caso, incide diretamente na perspectiva em questão, a do relacionamento entre dois atores sociais, cuja relação depende de outros fatores para além deles mesmos. Os atores sociais, reconhecidos pelos relacionamentos operados em sua vitalidade, possuem a figuração de forças sociais, e enquanto tais exercem um papel de participação na sociedade, disputando espaços. Nesta disputa entra em jogo, ao lado da participação, também a questão da representação das forças políticas. Em termos semelhantes, há uma distinção a ser compreendida através da comparação entre a concepção que os movimentos sociais possuem de si mesmos, dos seus posicionamentos, e a complexidade de relacionamentos que situam os mesmos nas disputas políticas pela orientação da sociedade. Aliás, tratando-se dos interesses dos movimentos sociais, a participação e a representação parecem, antes de tudo, instâncias inseparáveis.

Um movimento social só possui existência relevante quando socialmente reconhecido, ou tem significativa importância na medida em que for identificado e codificado pelo sistema institucional. Mais ainda, o encaminhamento da pauta de reivindicações remete a uma progressiva institucionalização do conflito. Tanto assim que o contato com a esfera institucional influencia no sentido de operar mudanças nos movimentos para se aproximarem da visualização institucional. Aí encontramos um dilema: de um lado a proximidade com a institucionalidade pode implicar debilidades ao movimento, no sentido de arrefecer e amainar a sua radicalidade; de outro, trata-se da condição de possibilidade do desenvolvimento do movimento, pois, sem influência institucional, não significará nada em termos de mudança social. Sob esta ótica, é possível entrever as contingências do relacionamento entre movimentos sociais e partidos políticos, por mais que permaneçam com seus aspectos distintos.

A dinâmica contida na análise acionalista permite destacar diversos aspectos a propósito da interpretação dos movimentos sociais e seu relacionamento com os partidos na recente história do Brasil, tendo em vista, principalmente, a realidade heterogênea dos movimentos sociais, os fluxos e refluxos por que passam suas trajetórias e a emergência de um novo partido de esquerda com a pretensão de ser sua expressão no nível institucional. Ao que tudo indica, a partir da revisão bibliográfica a dimensão do relacionamento entrevisto por Touraine entre movimentos e partidos poderá ser explorada na sua capacidade explicativa no contexto, tendo em consideração a realidade brasileira.

#### *A Lógica do Individualismo Metodológico*

Os parâmetros de análise do individualismo metodológico apresentam-se como uma reivindicação específica sobre o caráter da explicação sociológica. Dessa perspectiva, propõe-se que todos os fenômenos são mais bem explicados pela forma de envolvimento do agente individual. A compreensão da presença fundamental dos indivíduos vai mostrar o exercício da escolha racional em todas as situações, fundamentando a explicação sobre as decisões, as omissões e ações, as permanências e mudanças (Levine, Sober e Wright, 1989) do agente individual. O individualismo metodológico rompe com aquela sociologia que entende como fundamental a organização das classes sociais e as respectivas consciência e luta de classes. Rompe igualmente com a interpretação dos movimentos sociais em função de sua emergência pelos laços da solidariedade e da constituição de novos sujeitos coletivos. Neste sentido, existem indivíduos com determinação, e estes são a unidade última de análise, não os grupos sociais.

Segundo Boudon (1989), o *homo sociologicus* atua como maximizador das vantagens nas suas iniciativas e naquelas em que age pelo exercício da escolha racional, inclusive nas opções ideológicas. Ou seja, também a ação política e os posicionamentos ideológicos podem ser explicados pela busca da maximização de ganhos

individuais. Tal perspectiva conduz a uma inter-rogação relevante: “sob que condições, de sempre a nunca, a solidariedade (cooperação) é mais racional para os trabalhadores individuais ou para grupos específicos?” (Przeworsky, 1988, p. 13). Por outro lado, a participação nas lutas sociais tende a inclinar os indivíduos para decisões fundadas na razão enquanto capacidade de compreensão das relações sociais e na formulação de mover-se por seus interesses expressos de modo coletivo. Parece que, dentro desses parâmetros, os movimentos sociais podem ser explicados desde que cada um dos membros percebe na mobilização coletiva a melhor opção ou a ação racionalmente adequada para atingir interesses.

Indivíduos que possuem interesses e condições de vida semelhantes não agem sempre coletivamente na promoção destes. Se a ação coletiva é igualmente benéfica para todos os indivíduos de um grupo, cada qual se omitiria, caso, nos resultados finais, os benefícios fossem distribuídos independentemente de sua participação. Sob essa ótica, vários autores passam a discutir a questão do “carona”, para quem a ação racional passa a ser o ato de não participar. O dilema, então, é explicar a rejeição da mobilização comum ou sob que condições a cooperação é tida pelos indivíduos como mais racional do que a omissão. Isso explicaria a ausência de sindicalização, o fracasso de muitas mobilizações anunciadas, a ausência de filiação partidária dos trabalhadores ou mesmo a fraca votação em partidos de esquerda. Muitos encaminhamentos têm sido apontados e discutidos para o problema do “carona”, segundo Levine, Sober e Wright (1989). No presente debate, se os indivíduos são racionalmente egoístas e maximizadores de ganhos com o mínimo de esforço, então tenderão a pegar “carona” no sacrifício de outros em vez de sacrificar-se. Desta forma, o dilema para os movimentos sociais está em motivar indivíduos a contribuírem para um bem coletivo, que redunde em vantagens para outros, mesmo que tenham menor participação.

De acordo com o individualismo metodológico, nem a repressão ou dominação ideológica, nem as condições objetivas ou agentes externos

são suficientes para explicar as organizações populares. Dessa maneira, entende-se que “a identidade coletiva, a solidariedade de grupo e o comprometimento político são continuamente forjados — moldados, destruídos e remodelados — em consequência de conflitos [...]” (Przeworsky, 1988, p. 121) e da escolha racional exercida em seu seio. O comportamento político dos indivíduos depende de confronto de interesses, de preferências e estratégias. E só pode ser compreendido na articulação histórica concreta dos conflitos, que, por sua vez, nos afetam diretamente e nos quais os indivíduos tomam posições. A questão está em justificar que isto se apresenta como a ação racional possível ou a mais viável e maximizadora de benefícios. De forma semelhante, as lideranças procuram justificar a relação do movimento social com a representação no Parlamento.

Entretanto, as organizações de cunho popular exibem-se livres para agir, apresentam projetos políticos, criam partidos, escolhem estratégias cujas condições são dadas pela estrutura de escolha (Przeworsky, 1989). Sob a perspectiva de uma visão de concorrência de posicionamentos, Przeworsky passa a defender como importante a participação no jogo eleitoral, a superação dos dilemas dos movimentos sociais frente à disputa pelo poder político. Inclusive, o perfil e a opção de classe, segundo o autor, torna-se irreconciliável com um partido viável eleitoralmente. Qualquer partido que tenha por base as mobilizações sociais deve tirar proveito da competição democrática para promover os interesses contidos no seu programa.

O individualismo metodológico contrapõe-se a outras explicações, tais como o embasamento de mobilizações sobre o efeito dos laços de solidariedade, o altruísmo, a reelaboração do discurso político, a construção da cidadania, a emergência de novos sujeitos sociais, vontade política dos militantes partidários e a consciência coletiva ou de classe. Segundo a ótica do debate aqui em questão, faltaria ao marxismo entender que os indivíduos são egoístas, além de se apresentarem como concorrentes no mercado das opções e de trabalho. Os indivíduos têm múltiplos interesses e sempre analisam custos e benefícios, resultan-



do na opção pela ação racional. Comungar com as mesmas demandas ainda não é suficiente para participar da ação comum, já que a opção se dá pelo princípio da escolha racional. Isso explicaria tanto a ausência de mobilização em condições objetivas favoráveis, quanto o limite desta em face de resultados parciais obtidos.

Em um texto instigante, Przeworsky (1988) formula e responde a três objeções feitas ao individualismo metodológico, formuladas pela tradição marxista: a) o caráter histórico das preferências, isto é, não são universais e estáveis, mas condicionadas pelo contexto; b) o caráter do altruísmo é mais adequado para explicar algumas preferências do que o interesse egoísta; c) na sociedade moderna, em certas condições, há comportamentos irracionais, mesmo que os indivíduos se qualifiquem como racionais. Entre as críticas à abordagem da escolha racional, cabe aqui apontar duas. Em vez dos interesses idênticos, da consciência de classe, pressupõe uma homogeneidade em face das decisões individuais com exclusividade para a ação racional, ou seja, desconsidera a pluralidade de opções possíveis. Além do que, não apresenta explicação satisfatória para questões tais como o corporativismo, a produção de novas mudanças, a dinâmica da história. Para além das críticas, para que os indivíduos se movam através de movimentos sociais, com a implicação e a avaliação de um custo, é possível avaliar as motivações pela conexão de interesses e da visualização dos resultados. Ao que parece, o individualismo metodológico ajuda a explicar, em boa parte, os fluxos e refluxos das mobilizações sociais em diferentes situações. Serve mais para explicar a constatação das ausências do que a presença no campo da consolidação de direitos sociais e na luta pela cidadania.

#### *As Práticas Instituintes pela Via dos Novos Movimentos Sociais*

A análise a partir das práticas instituintes valoriza a relação entre o público e o privado, a percepção dos indivíduos, a subjetividade, a consciência fragmentada e alienada, os desejos, os aspectos simbólicos, aspectos não valoriza-

dos pela perspectiva inerente à racionalidade dos partidos políticos, mesmo os de esquerda. Portanto, confere com a visão dos descrentes nas proposições de tais partidos em face da proposta e da emergência de mudanças sociais. A discussão sobre a autonomia ocorre dentro do contexto no qual se destaca o assunto sobre a crise institucional e também se configura com uma base histórica clara. Isso diferencia internamente os autores. Vários pensam as novas práticas instituintes e, com toda razão, diz-se que isto remete a uma grande tendência analítica importante; afinal as práticas instituintes são o fundamento da invenção da sociedade.

Através da criatividade levada à prática pelos movimentos sociais criam-se novos espaços de sociabilidade e para conformá-los há o que se denomina de práticas instituintes. Nessa análise autores como Claude Leffort (1983) e Claus Offe (1983, 1984, 1988) englobam elementos culturais e políticos na abordagem dos novos movimentos sociais. Para a sua expressão social, sua visibilidade coletiva, não utilizam canais institucionais já existentes. Com isso, torna-se bem compreensível e justificável que a mobilização popular engendre novos espaços de legitimidade para a ação coletiva. Através dos seus procedimentos, ocorre a invenção democrática, já que, enquanto setores sociais excluídos, não usufruem do sistema político cuja atribuição é a democracia. O relacionamento entre movimentos e partidos passa a ser um enfoque ou um ângulo sem maior importância de preocupação na pesquisa, pois que a análise se concentra no fato de que movimentos se reportam à inovação de um espaço social. Todavia, é necessário ressaltar que Offe (1988) dedicou determinado espaço à relação dos novos movimentos sociais com os partidos políticos.

Os canais tidos como tradicionais no campo político, tais como os sindicatos e os partidos políticos, tendo exaurido suas capacidades de expressão das reivindicações, são preteridos e substituídos por outras formas de encaminhamento das reivindicações. O sistema partidário perde em funcionalidade e credibilidade, porque não oferece os espaços nos quais as demandas podem ser processadas (Offe, 1983). A análise entra

diretamente no debate que contrapõe a esfera representativa e a participação direta. Então, pelas práticas sociais instituintes de espaços da cidadania ressalta-se esta última dimensão como aquela que recobre o âmbito dos movimentos propriamente ditos, acima de tudo inovadores.

As práticas instituintes podem visualizar-se como competição entre partido e movimento. Se a substituição do papel do sistema partidário competitivo é um processo real e difundido pela emergência de novos movimentos sociais e se

“a forma organizativa do partido político competitivo desempenha um papel crucial ao tornar a participação das massas compatível com o capitalismo [...]. Nosso quadro permanece incompleto e desequilibrado se nos concentrarmos exclusivamente naqueles casos nos quais o ‘canal’ da participação política, que consiste na competição partidária, nas eleições e na representação parlamentar, é superado e reduzido na sua legitimidade e credibilidade pela política dos movimentos sociais ou as negociações corporativistas entre atores [...]” (Offe, 1983, p. 40).

Os movimentos sociais, ao serem caracterizados como instituintes de novos espaços do social, apresentam-se como hostis à tradição da representação política. Com isto permite-se a leitura em que as mobilizações populares incrementam a ação política pela esfera participativa em detrimento da esfera representativa. Nisto, na ação coletiva, fruto de demandas e interesses comuns, os partidos deixam de ser referência importante como canais de expressão política de interesses. A participação direta definirá o limite da ação política, pois através dela os agentes sociais instituem novos caminhos e espaços, nos quais se circunscreve a identidade dos atores.

O cotidiano renovado é legitimado como o espaço da expressão política. Cabe a interrogação de como esse novo espaço relaciona-se com todos os outros espaços políticos na sociedade plural, ainda mais que a esfera participativa, por mais importante que se apresente para o desenvolvimento dos movimentos sociais, comporta limites para a realização dos objetivos das mobilizações coletivas.<sup>1</sup> A perspectiva autonomista igualmente obteve ressonância entre autores brasileiros no intuito da interpretação do significado

dos movimentos sociais. No mais recente, durante a vigência do regime militar, o discurso vem carregado com uma forte importância como cabe anotar em relação ao autoritarismo, aos partidos tradicionais, aos totalitarismos das esquerdas, entre outros tópicos. O conceito da autonomia como perspectiva principalmente aos movimentos sociais — como, por exemplo, nas análises de Foucault, Castoriadis (1975) — está propriamente referido ao tipo alternativo de movimentos sociais, tais como: mulhães negros, homossexuais, ecologia, minorias, etnia. Seriam movimentos de cunho libertário, práticos utopia, com postura autogestionária. Posicionam-se contrários à institucionalização burocracia estatal e partidária, apresentam-se independentes desses espaços entendidos como estreitos. Através do ideal da autonomia projetam a construção de novos espaços na sociedade civil.

O empenho pela autonomia seria fundamental para a prática social renovada, pela manifestação das potencialidades do “novo” emergente. A singularidade, expressa de tal modo, não poderia estar inscrita nas atividades inscritas ou na estrutura partidária rígida. Os movimentos sociais não exigem uma representação da qual suas condições de vida poderiam ser melhoradas, mas sim a autonomia. Não que do presente estudo, a autonomia tendesse a ser entendida como uma condição necessária ao relacionamento entre dois atores sociais da sua história. Assim, antes de significação, distanciamento do sistema institucional volta-se sobre si mesmo delimitando um espaço, será atribuído um significado em que se pode ser da referência à autonomia se conecta uma pauta elaborada a favor da cidadania para a implementação da qual é fundamental estabelecer relacionamentos com outras forças sociais.

Para a ótica das práticas instituintes, sob a suspeita de propalar a desmobilização e a representação política no Parlamento é preciso pois o que importa não são os ganhos através do exercício do poder, mas o que deve ser desenvolvido contra a institucionalidade e o poder do Estado. Tal percepção aproxima a questão da autonomia a outra dimensão questionável: os movimentos ex-



pressão espontânea, energizados a partir da vontade política dos próprios membros. Assim, estes estariam contrapostos à institucionalidade estatal e partidária e dimensionados pela representação que os novos sujeitos fazem do processo em que estão envolvidos. A autonomia e a identidade, relacionadas com a representação reinventada de sua própria capacidade de ação, serão parcela fundamental da garantia para a geração de novas relações sociais, do resgate de espaços da esfera pública, da recriação de direitos usurpados, da edificação de territórios para a democracia de base. A possibilidade do relacionamento entre movimentos sociais com partidos políticos, no extremo, não poderia ser outra senão a rejeição, porém fundamentada em uma nova representação da prática social como mecanismo de interferência na sociedade. Ou por outra, a aproximação com o irracionalismo parece explicar que a vida partidária é por demais instruída por racionalidade, por uma burocracia, por debate estreito que os membros dos movimentos sociais tendem a rejeitar.

A elaboração das temáticas constitui um trabalho minucioso, inclusive a noção de autonomia, que possui relevância para a narrativa do relacionamento entre atores sociais e cuja qualificação usualmente utilizada passa pela crítica quanto à sua compreensão. Conforme meu interesse, o entendimento da noção de autonomia distingue-se em dois planos: o primeiro visualiza-se como o plano do real, dos fatos com causas e conseqüências. Por assim dizer, compreende o plano histórico. No início dos anos 80 esta discussão sobre autonomia vinha sendo realizada, entendida como uma postura antiinstitucional, portanto, com viés um tanto diverso do que aqui a desenho como básica para referenciar relacionamentos entre atores sociais. A autonomia não existe propriamente dita no real, pois sempre constata-se delimitadores e condicionantes, entre eles localizamos dentro do ambiente das lutas sociais a conflitividade diante das instituições, o Estado, as organizações de esquerda. Com isto, enfim poderiam ser identificados graus ou espaços de autonomia, mas não a idéia de uma pureza ou totalidade determinante de uma autodefinição dos movimentos sociais. O outro

plano é o conceitual, analítico e que está ligado à idéia de sujeito político. Assim vai se definindo e colocando a questão das mudanças e do discurso da autonomia, bem como as redefinições no correr do tempo, enfatizando os termos fundamentais. Existe um plano discursivo ou a representação que é a maneira como um movimento social, através de suas lideranças e seus porta-vozes constrói a sua própria imagem pública. Assim sendo, torna-se salutar reconhecer que as lutas sociais também se constroem no plano da retórica, não no sentido pejorativo, mas no intuito de consolidar um campo discursivo através do qual estão se posicionando perante uma série de dilemas e desafios das conjunturas políticas.

No fundo a questão emergente requer que a abordagem mostre como de um discurso da autonomia os movimentos sociais foram evoluindo no sentido de estabelecer as respectivas relações com a esfera partidária. Ao mesmo tempo a investigação pode ir mostrando que o discurso de autonomia não corresponde ao exame rigoroso dos fatos propriamente ditos, porque sempre existiam opções partidárias no interior das mobilizações públicas e os entendimentos com a esfera pública impõem delimitações, especialmente no que diz respeito ao campo da legalidade. Então, pode-se perguntar se opções partidárias são assimiladas e tomadas no transcurso do desenvolvimento da demanda ou se se observa a presença de agrupamentos partidários atuando no curso da estruturação das lutas sociais. Não parece fácil delinear a prática de grupos de esquerda nas instâncias dos movimentos sociais enquanto se movem na clandestinidade e ao mesmo tempo atuam com uma outra fachada legal. Somam-se conseqüências diversas ante um vínculo ideológico de estatuto específico e a identificação exterior ou pública com um partido institucional, de maneira peculiar devido à disputa pela hegemonia política junto aos movimentos sociais e à questão ideológica e programática, bem como as influências para negociar as demandas.

Em suma: o percurso estabelecido permitiu apontar para a diferenciação com que é possível abordar a relação entre movimento social e partido político dentro de alguns enfoques sociológicos. Tais enfoques passarão a ser utilizados de

maneira seletiva para interpretar o objeto deste estudo. Até o presente momento, estabeleci um percurso por diferentes tendências de interpretação sociológica, particularmente a propósito do objeto de estudo: a dinâmica do relacionamento entre os partidos e os movimentos sociais. A seguir passo a conferir a presença dessa relação e como esta se encontra destacada na literatura sobre o Partido dos Trabalhadores. A razão de estreitar o perfil da literatura em exame deve-se, fundamentalmente, a que tal partido se propõe representar as demandas dos movimentos sociais, ou seja, possui, entre seus objetivos programáticos, a consolidação como expressão daqueles no sistema institucional e no âmbito das decisões políticas. Além do mais, pretendo mostrar que ainda há espaço para pesquisar e aprofundar essa temática, intuito desta pesquisa sobre a trajetória do relacionamento entre Partido dos Trabalhadores e um movimento social específico.

#### **Quando Mudanças Partidárias Desafiam os Movimentos Sociais**

Neste segundo momento pretendo discutir a relação entre a reorganização da esfera dos partidos, especialmente na virada da década 70/80, e a organização dos movimentos sociais. Para tanto, faço uma crítica à literatura tentando deslindar as ênfases analíticas como a presença ou ausência dos movimentos encontra-se visualizada no cenário institucional. Em geral, os autores normalmente privilegiam a ótica de um dos atores sociais em sua interpretação, porquanto aqui se enfatiza o debate sobre a especificidade do relacionamento entre os mesmos. Primeiro, a maneira como se propõe a abordagem para examinar a relação entre movimento e partido procura entender o comportamento político presente no cotidiano das lutas sociais, pois é basicamente do comportamento político do cotidiano que as lutas sociais extraem as suas energias e os elementos que os constituem. Daí que é importante reconstruir a dinâmica do relacionamento entre partido e movimento, examinando as modalidades participativas, a experiência conflitante, tratando-se de uma abordagem usual como proposta de trabalhar questões sociais que compreende a

maneira como se tenta trabalhar as situações de configuração política.

No momento em que mudanças partidárias desafiam a organização e as definições dos movimentos sociais é de se notar uma maleabilidade em ambos os lados da conexão. Este segundo momento do presente texto pretende apresentar uma exposição da temática do relacionamento enunciado, considerando um determinado espectro da bibliografia. Esta renega ou elucida a relação, conforme os pressupostos e os resultados das investigações. Trata-se de percorrer o caminho do conhecimento social acumulado e, por fim, destacar o objeto deste estudo, a perspectiva de análise a ser adotada, inserindo-o na continuidade deste percurso.

Existem questões divergentes nas obras que analisam as lutas sociais, nem sempre claramente delineadas, quais sejam: o jogo de forças, a disputa pela hegemonia política no interior do movimento, a maneira como este também vai sendo construído no âmago e no coração das grandes matrizes de orientação política, bem como a participação no jogo institucional mediante nexos com um partido. De certo modo, o entendimento quanto à representação propriamente dita aparece quando se faz um apanhado histórico das mudanças nas relações dos movimentos sociais com os partidos políticos, em cuja perspectiva se retoma aspectos de vários momentos precedentes. Neste período a reconstrução defronta-se com um relacionamento, de distanciamento ou proximidade, questionável diante da frágil realidade partidária ou das tendências partidárias que mantinham uma certa distância das mobilizações populares.

O espaço concedido à participação dos movimentos sociais na configuração dos partidos no Brasil não costuma ser dos mais generosos. Todavia, há aqueles que se dignam lançar mão dessa ótica e são estudos que tendem a privilegiar a perspectiva na qual a estrutura partidária se relaciona com a esfera dos movimentos, ou ao contrário, insistindo mais na ótica de como os movimentos se relacionam com os partidos. Além disso, alguns estudos são de delicada alocação sob um ou outro enfoque apontado. Neste sentido, existe um número significativo de publicações



dos próprios partidos com o intuito de divulgar a sua proposta política, ou mesmo textos de análise conjuntural voltados para os militantes. O sociólogo, militante e prefeito de Porto Alegre Raul Pont (1985) contextualiza ora a posição de sua tendência política dentro da organização partidária, ora a justificativa das posições petistas frente aos problemas da conjuntura nacional e seu respectivo jogo de forças. A seleção de textos serve como amostra das alterações de posicionamentos dos diversos atores e da lenta configuração do novo partido, ao superar uma série de restrições e divergências.

#### *Movimentos Sociais e os Efeitos da Participação Eleitoral*

O processo de redemocratização do país, no final da década de 70, atraiu uma série de estudos para o desempenho eleitoral dos partidos e sua importância na volta ao regime de eleições livres e diretas em todos os níveis. A maioria são estudos sobre o comportamento eleitoral dos partidos e suas respectivas ideologias, do eleitorado brasileiro e seus condicionamentos (Lamounier, 1989). Sobre todos os pleitos das últimas três décadas há estudos publicados, ressaltando, uns mais, outros menos, a intervenção ou omissão das organizações populares e a orientação que tal posicionamento implicou nos resultados das urnas. É de fundamental importância distinguir as orientações partidárias, pois não possuem homogeneidade quanto à sua relação com a base social e assim entenderão de forma diferenciada os movimentos sociais. Nesse sentido, trata-se aqui de traçar referências entre os partidos e seu envolvimento com outras formas de organização na sociedade civil, particularmente com setores que postulam mudanças redistributivistas na sociedade. São inúmeros os estudos voltados à explicação do significado histórico dos partidos políticos, na organização do Estado e da sociedade. Como tais tendem a permanecer no campo específico e, portanto, cabe limitar a abordagem a estudos que remetam a uma preocupação com o aspecto tão particular como aquele da relação partidos políticos e movimentos sociais.

Os estudos sobre a variação dos resultados

eleitorais, embora apontem o direcionamento do voto em comparação à situação socioeconômica da população, mantêm-se aquém da particularização que pudesse vir a avaliar a força eleitoral efetiva dos diferentes movimentos sociais. Destaco pesquisas que dizem respeito ao processo eleitoral de setores sociais específicos ou tendências eleitorais com suposta incidência para a ação dos movimentos sociais: a) o significado do voto e da política para moradores de um bairro de periferia (Caldeira, 1984); b) os posicionamentos e o envolvimento eleitoral do clero no pleito eleitoral de 1982 (Pierucci, 1984); c) a flutuação eleitoral quanto aos votos atribuídos a partidos de direita e de esquerda em diferentes bairros, ou ainda a vitória eleitoral da direita em 1992 em São Paulo, particularmente na periferia (Pierucci e Lima, 1993); d) a tendência de crescimento da votação em partidos com perfil de esquerda em 1988 (Lamounier, 1989), ou a afirmação do pluripartidarismo no mesmo pleito (Sadek, 1989). A observação do comportamento dos movimentos sociais por ocasião das disputas eleitorais, como a abstenção ou seu empenho na divulgação de candidaturas, apresenta-se como um dos momentos privilegiados de sua avaliação no tocante à relação com a questão partidária.

No exame da bibliografia não foi encontrada uma abordagem abrangente que leve em consideração o comportamento eleitoral dos movimentos sociais na década de 80, em relação à vigência do pluripartidarismo, à liberdade de expressão partidária, à representação política dos respectivos movimentos. As pesquisas sobre o significado da emergência histórica do Partido dos Trabalhadores retratam a diversidade de enfoques possíveis, ou a riqueza de óticas frente ao mesmo objeto de pesquisa. O tratamento dado às questões históricas relativas ao Partido dos Trabalhadores privilegiou sua origem sindical ou outra, de modo mais significativo do que parece, na qual os movimentos sociais não aparecem claramente configurados ou pouco representariam nos caminhos percorridos para a construção do partido. Vários recortes mostram-se fecundos, contribuindo para uma visão informada do rico processo que representa o então novo partido no panorama político brasileiro, ainda mais se

acrescido da imagem de ter vindo à luz como saldo positivo das lutas sociais. Na literatura há estudos que, ao tomar por objeto um partido de origens operárias, poderiam com maior probabilidade traçar uma relação frente às mobilizações populares, entretanto uma série deles privilegia óticas específicas ao examinar sua origem e seu desenvolvimento. A ausência dos movimentos sociais como ator social na configuração do partido de novo perfil aparece com tonalidades diversas.

Entre as obras que primam por uma perspectiva de análise específica e nas quais a contribuição dos movimentos sociais encontra-se relegada, podemos citar, entre outros: 1) os percalços da ala sindical durante a emergência de um partido e a perspectiva de retratar a trajetória de uma categoria social em direção à representação partidária que levaram Oliveira (1988) a analisar os acontecimentos prévios à emergência de um partido com perfil operário, associando o binômio "trabalho e política" ao discurso do "sindicalismo autêntico". De forma declarada isola outros setores sociais e sua possível contribuição, em que a fundação aparece antes como o ápice, o resultado final, do que o objeto mesmo e central da análise; 2) as orientações ideológicas não apóiam um discurso inovador, em que a distinção e a separação entre discurso e prática remete a possíveis contradições nem sempre percebidas pelos atores sociais. Dessa ótica, Souki (1986) analisa as determinações socioculturais a que estão submetidos indivíduos cuja ação está direcionada à conquista de poder de decisão, as quais afetam também quem se vincula a siglas partidárias de perfil democrático. Mesmo que a autodenominação seja de democracia popular, na convivência política as lideranças podem se tornar autoritárias, e a pesquisa tenta demonstrar isto em relação à militância petista, particularmente na disputa pelo poder na estrutura partidária; 3) o projeto político apresenta ambigüidades quanto aos objetivos prioritários, pois a multiplicidade das influências e a dificuldade de conciliar perspectivas a curto e longo prazos compõem o perfil do novo partido (Azevedo, 1991). A ambigüidade é patente no impasse entre o leninismo e a social-democracia e, a partir daí, destacam-

se equívocos, lacunas e ambigüidades na definição pela democracia e/ou pelo socialismo: assimilação da via institucional ou a opção pela sua ruptura. As ambigüidades entre leninismo (ruptura) ou social-democracia traspassam todas as dimensões e estariam presentes em todas as tendências do partido, independentemente de sua orientação ideológica; 4) a análise das articulações das organizações de esquerda em favor do novo partido permite visualizar no surgimento do prospecto partidário tanto uma continuidade da tradição de esquerda no Brasil quanto um momento importante de ruptura política (Berbel, 1991) e enfatiza os grupos de esquerda e os sindicalistas como a base da sua formação; 5) um partido resultante do endosso de instituições reconhecidas, segundo Rodrigues (1990), permite apontar a origem institucional, o recente crescimento de setores da classe média e da burocratização. Os movimentos sociais, se têm o seu lugar na origem e na vida partidária, tal espaço manteve-se, até o presente, muito restrito, ou como que na penumbra, mormente por causa das forças institucionais que sustentaram a iniciativa que deu origem ao partido.

#### *O Processo de Questionamento do Relacionamento entre Partidos e Idéias, Interesses e Movimentos Sociais*

A compreensão da possibilidade das referidas relações depende, em grande medida, da visão do autor frente ao ordenamento político da sociedade. Sobre este tema, F. H. Cardoso tem vários artigos publicados, particularmente em torno do debate da reformulação partidária, enfocando a perspectiva da revisão dos projetos políticos da esquerda brasileira. Cardoso (1981, 1986) aponta para as diferenças e, portanto, para os dilemas de aglutinação para a emergência de um partido popular, constatando debilidades históricas para um relacionamento possível. De um lado, há a inexperiência política em face do tenro processo político, e, de outro, a rigidez das estruturas partidárias. Argumenta que as conexões entre partido com viabilidade eleitoral e os movimentos sociais será ocasional, e, acima de tudo, ambos correm em leitos diferentes. Apesar de



em 1978 os movimentos terem utilizado o expediente partidário para lançar candidaturas ou, por outra, o partido reteve candidaturas populares como os “autênticos”, o MDB não conseguiu um relacionamento permanente e direto com os movimentos sociais (Cardoso, 1980). Algumas candidaturas, mesmo sendo lideranças de movimentos, passaram por momentos tensos entre a manutenção da candidatura e o respectivo movimento, a partir do questionamento de aproveitamento eleitoral do espaço. Situação semelhante ocorreu com o exercício do mandato parlamentar.

Na argumentação de Cardoso, são de grande importância as críticas em face dos posicionamentos que intuía a possibilidade de construir um *continuum* entre mobilização de base popular e a estruturação partidária. Pois os movimentos sociais são de vida curta, e se persistem ao longo do tempo, é porque atrás deles existe alguma organização política, talvez não explicitada, que os instrumentaliza (Cardoso, 1980). Isto é, os movimentos são necessariamente fluidos; com o passar do tempo e sua ampliação, tendem a tornar-se organização ou se diluem, seja com o atendimento das demandas, seja ante extremas dificuldades para atingir seus intentos.

A visão de relacionamento acima é retomada em texto posterior, no qual afirma que no Brasil, quando irrompeu um momento de politização ou reformulação partidária, os partidos não nasceram só do Parlamento, nem se apresentaram como expressão de uma instância organizativa constituída pela adesão de militantes dispersos, ou seja, instrumento de organização da luta de interesses. As dificuldades para uma aproximação provêm, em parte, das restrições feitas ao significado dos partidos.

“Alguns imaginaram que a forma-partido, para ser autêntica, haveria de incorporar os movimentos sociais e poderia ser a encarnação da idéia libertadora. E muitos, ao avaliarem a questão da representatividade, recusam que partidos não nascidos diretamente de movimentos e que talvez nem aspirem a englobá-los e a representá-los sejam de verdade partidos” (Cardoso, 1988, p. 473).

As críticas e os posicionamentos emitidos, ao que parece, tiveram pouca ressonância nos

estudos posteriores que se referenciaram à ótica segundo a qual os movimentos sociais se direcionaram às instituições ou à intitucionalidade, especialmente no intuito de criar políticas públicas.

#### *Um Novo Partido Paulista e de Origem Operária*

A conformação de uma situação partidária à esfera institucional da representação parlamentar e da disputa por poder nem sempre se coaduna com os objetivos de expressar determinados interesses sociais. Meneguello (1989) analisa as origens, a organização, as propostas iniciais, a expressão eleitoral e a conjunção das diferentes forças que vieram a conformar o Partido dos Trabalhadores. Aponta o relacionamento entre os atores sociais na dinâmica do cenário político, privilegiando, entretanto, a influência e os vínculos entre o novo movimento sindical e os grupos de esquerda. Estes últimos, segundo a autora, em parte coincidem com a ala dos “autênticos” do MDB, cuja parcela mais voltada para as mobilizações populares veio a integrar o novo partido. É dessa forma que examina o processo que possibilitou a identificação de vários grupos e interesses com as propostas do “novo sindicalismo”, de forma a transformá-los em protagonistas no âmbito político partidário.

Em face da amplitude da análise, cita-se, frequentemente, um conjunto de setores sociais, mas a impressão que permanece é de que os movimentos sociais entraram como um apêndice na configuração — mais objeto do que sujeito — e na determinação das orientações fundamentais do novo partido. Este estaria voltado para o reforço das lutas sociais, e as eleições de 1982, segundo a autora, foram o primeiro teste do enraizamento nas mobilizações urbanas. A autora examina a ação de duas forças de modo especial, o agrupamento dos autodenominados “autênticos”: sindical e partidário, destacando seus conflitos, suas convergências nos diversos debates e como desembocaram na institucionalização partidária. A marginalização de certos setores nas articulações partidárias e na análise remete à defesa da autonomia frente à política institucional, sobretudo de setores com posições próximas à atuação da

Igreja Católica. Todavia, o momento da emergência foi uma hora crucial da capitulação da maioria dos movimentos frente à contingência de obter maior acesso às estruturas políticas estabelecidas e de enfrentar a questão da representação política nas instâncias decisórias.

Na forma de articulação da nova sigla partidária importa mais conferir quais são as suas bases eleitorais e a respectiva incorporação de movimentos sociais. A relação entre o Partido dos Trabalhadores e movimentos parece óbvia, na argumentação de Meneguello, quando considera que o partido emergiu como produto oriundo de espaços não-institucionais e quando se tem como necessário o abrigo político-institucional por parte das mobilizações populares. No entanto, reconhece que existia um amplo panorama ideológico, no que se refere aos movimentos sociais na cidade de São Paulo e, portanto, essa incorporação só podia ser relativa a uma parcela destes. Na avaliação dos resultados eleitorais, Meneguello não encontra parâmetro para aferir o volume de participação dos movimentos, até porque o partido recebeu a adesão de uma diversidade significativa deles em doses sucessivas.

A análise da autora faz referência ao fato de que a nova sigla, além de se originar no espaço não-institucional, propunha-se à tarefa de incorporar segmentos sociais desconfiados da ação institucional.<sup>2</sup> A caracterização como partido de massas e com atuação fora do período das campanhas eleitorais conferiria importância à proximidade com os movimentos sociais. E com tal intuito, a atividade permanente, através dos núcleos de base, serviria para dar preferência às ligações com os movimentos sociais frente ao empenho nas campanhas eleitorais. Todavia, mesmo não resolvido o debate sobre os parâmetros da institucionalização, a disputa vai se transferindo aos poucos para a distribuição do poder interno e a indicação de candidaturas. Nesse momento, parece que os movimentos sociais contam pouco como voz ativa, pois já não haveria razões, propriamente ditas, para a distinção a ser realizada quanto à origem dos militantes. Acima de tudo passam a ter importância as tendências ideológicas nucleadas no interior do partido, encontrando-se ora na situação política, ora na dis-

puta acirrada por posições, ora costurando alianças dentro da estrutura partidária. A autora não menciona espaços relativos, nem nomeia movimentos específicos cujas expressões visíveis são suas lideranças e a *performance* eleitoral.

#### *A Similaridade na Análise de Intelectuais Militantes*

Existem diversas coleções de artigos nos quais se privilegia de forma primordial uma ótica partidária específica. Assim, a coletânea organizada por Emir Sader (1986) reuniu militantes partidários, intelectuais filiados ou simpatizantes. Destacam-se dilemas e impasses para definir as propostas e o programa que delimitem o caráter e a identidade partidária. E nesse panorama aparece também a necessária interrogação sobre a definição da proximidade e das diferenças do partido com outras formas de organização da sociedade civil. A relação com os movimentos sociais, no caso em destaque, tende a aparecer na tangente dos textos. A contribuição dessas análises, para elucidar a relação movimentos sociais e partidos políticos, será retomada e confrontada ao longo da exposição dos resultados da pesquisa empírica realizada a propósito do presente trabalho.

Uma outra série de estudos sobre a vida partidária aponta uma preocupação com a trajetória e o seu enquadramento como instituição. Existem obras publicadas que se relacionam a um programa de governo, configurando-se como uma tentativa de esmiuçar o programa e os princípios ideológicos. Um conjunto de palestras tratou de diagnosticar um projeto político e econômico para um possível governo petista, caso o partido obtivesse êxito no concorrido pleito eleitoral (Weffort, 1989). Evidentemente existem muitos temas relevantes na visualização de uma proposta de governo voltado para os setores subalternos, entre eles a forma como se daria a relação com a parcela organizada em associações. Outra parcela de textos volta-se à proposta para exercício do partido na administração pública. Em “O Modo Petista de Governar”, Bittar (1992), através dos múltiplos setores da administração pública examinados por membros do partido, pre-



tendeu traçar os parâmetros do procedimento da ação partidária e a pretendida novidade quando de posse do poder público. Somente dois tópicos dizem mais diretamente respeito ao que nos interessa aqui, abordando questões da participação popular. Estas obras historicamente relevantes manifestam-se uma forma peculiar de tornar públicos não só a proposta do partido, senão também os entraves que vem atravessando frente à realidade nacional e ao conjunto do panorama partidário. Ou por outra, os confrontos da proposta política para torná-lo um partido de viabilidade eleitoral. Tais estudos tendem a otimizar a relação entre a novidade do partido no cenário político e os movimentos sociais, quando chegam explicitamente a traçar uma referência a respeito da temática. A intenção expressa e a vontade política aparecem de maneira primordial, e os limites parecem desfeitos ante os fatos históricos efetivos e condicionantes.

Existe uma obra cuja preciosidade histórica pauta-se pela seleção de documentos que contribuíram na trajetória, configurando a recuperação da história documental de alguma forma realizada (Gadotti e Pereira, 1989), reunindo uma rica coleção de documentos partidários e apresentando comentários sobre eles, e onde ocasionalmente aparecem mencionados os movimentos sociais. Inclusive, através da variedade de posicionamentos pode-se perceber as mudanças ocorridas ao longo da consolidação da agremiação na ótica do relacionamento do partido com as lutas sociais. Os movimentos mais claramente aparecem no momento de formular a proposta dos conselhos populares, que pretendiam aglutiná-los enquanto instância auxiliar de interferência no poder de decisão. Em suma, essa coleção oferece importante contribuição para traçar a evolução das concepções partidárias sobre o relacionamento com os movimentos através dos documentos históricos.

#### *A Conjugação Plural de Atores Sociais na Articulação do Novo Partido*

A formação do novo partido enfrenta questões consideradas como de âmbito interno aos setores que vieram compor a agremiação e uma

parcela de aspectos procedentes das restrições e adversidades provenientes do contexto social, isto é, de outras forças sociais que não se conformariam com o aparecimento de um Partido dos Trabalhadores no seio do processo de abertura controlada para a democracia. O exaustivo trabalho de pesquisa de Keck (1991), embora enfocando o desenvolvimento do novo sindicalismo, reconhece outras influências para a sua formação. Ao contrário de Cardoso, que aponta para as diferenças e as debilidades do relacionamento possível, a autora mostra a conjugação de forças que desembocaram na nova agremiação partidária.

A autora percebe as relações entre o novo partido e os movimentos como particulares contribuições em prol da viabilização de uma conduta social para o patamar da institucionalização. Ao declarar seu intuito teórico, denomina a sua abordagem de histórico-institucional, enfoque que permite cruzar os elementos conjunturais, contextuais — ação coletiva, mobilização, oportunidade e vontade política, percepção dos atores, criatividade política — e os limites estruturais que impõem opção entre as escolhas disponíveis.

Como novidade na representação política da história brasileira, pela sua configuração de referência fundamental às mobilizações sociais, o novo partido enfrentou, de um lado, o espectro da esquerda representada pelo populismo e partidos comunistas, de outro, a idéia de modernidade representada pelos meios de comunicação, afinados com a homogeneidade cultural e pelos setores contrários a partidos caracterizados pela identidade dos trabalhadores (Keck, 1991). São condicionamentos, portanto, que de alguma forma delimitam as alternativas possíveis. Reconhece que o relacionamento com os movimentos sociais se apresenta mais complexo e complicado do que poderia parecer. Particularmente porque havia militantes identificados com a ação de ambos e porque as pautas permanecem diversas, sem que um campo de ação se subsuma, devido às circunstâncias, no outro. Entretanto, não chega a efetuar uma referência mais detalhada de quais movimentos sociais, e por isso reconhece que é preciso trabalhar com maior aprofundamento, através de outras pesquisas, a relação do

partido com as mobilizações públicas. A autora não cita quais as respectivas lideranças procedentes de movimentos sociais que vieram a integrar o novo partido, a não ser via adesão dos parlamentares e suas bases eleitorais genéricas.

#### *Um Partido com Atuação Singular no Campo Parlamentar e Institucional*

A análise da trajetória permite reconhecer a demora ou o vacilo ante a definição e a atuação institucional no sentido de afirmar efetivamente a representação política proposta no discurso. Novaes (1993) aborda algumas indefinições no campo próprio do partido e alterações substantivas no decorrer do tempo. Na pesquisa observa a origem dos militantes, interrogando-os sobre a sua procedência por ocasião de sua filiação e os respectivos posicionamentos ou filiação segundo as tendências configuradas no VII Encontro Nacional em 1990, e no 1.º Congresso em 1991. Entre as mudanças apontadas pelo autor, podemos indicar: um período que se destaca pela importância dos núcleos de base, sua organização, funcionamento e centro de debates, e outro pelo lento esvaziamento destes. Essa modificação ocorre seja pela organização das campanhas eleitorais nas quais serviram de comitês de candidaturas, seja porque outras instâncias e articulações tomam a preferência.

Os núcleos de base são afetados duplamente pelo processo eleitoral e encontram-se num dilema: empenham-se para levar uma candidatura à vitória eleitoral, como tarefa primordial, o que acaba arrebatando a sua estrutura e dinâmica; após o período eleitoral, tornam-se espaços reservados para operacionalização de tendências ou candidaturas vitoriosas. Com tal forma de procedimento, restringe-se a sua força como espaços de socialização política, com a perspectiva pluralista e idealizada para o partido como um todo (Novaes, 1993). Além disso, quem coordena o núcleo ou ganha a direção do diretório tem maiores chances de indicação de nomes e de controle sobre a máquina partidária.

A discussão sobre as alterações sofridas pelos núcleos — novidade petista entre as siglas legalizadas — remete à possibilidade de influên-

cia mais imediata dos movimentos sociais sobre a estrutura partidária. Assim, Novaes consegue ler nos acontecimentos uma diminuição da participação das bases nas decisões partidárias e, por conseguinte, dos movimentos sociais, nos quais a maximização da busca do êxito eleitoral pode colocar em perigo o projeto político. Nas mudanças apontadas, destacam-se também os dilemas da burocratização ou profissionalização da direção partidária, com a construção e o aprimoramento da máquina partidária. Ao mesmo tempo, os resultados positivos não tardaram em face da decisão de participação efetiva nas disputas eleitorais. Essa decisão implicou a busca de ampliação das bases eleitorais para além dos movimentos sociais, reduzindo, portanto, sua importância, que beirava a exclusividade.

#### *A Administração Conflituosa da Participação Popular*

A importância do estudo de Simões (1992) está no fato de que através de dimensões específicas aborda peculiaridades inerentes ao relacionamento entre movimentos e a administração petista. A participação política processa-se no contexto da administração dos conflitos de interesses e de disputa por poder. Tanto assim que a proximidade com as mobilizações populares remete a uma forma específica de disputa por poder de decisão e de incidir sobre o gerenciamento de conflitos entre forças sociais. Com o propósito de estudar a questão da participação popular na gestão petista na prefeitura de Diadema (SP), Simões (1992) arma um tripé com partido, administração e mobilizações populares. Ao que parece, tendo em vista que os movimentos se apresentaram politicamente frágeis — segundo o autor, para assumirem a proposta de interlocutores —, e que o Estado se tornou recentemente mais autônomo, com funções preestabelecidas, o resultado da investigação acaba destacando as mudanças da conduta e das idéias dos atores da cena política. Nesse sentido, centra-se no conflito entre estrutura partidária e administração pública. O objeto da tensão é o tratamento a ser dispensado pela administração petista à população e, portanto, aos conflitos que regeram as dis-



putas entre a elite política de um partido de origem popular.

O Partido dos Trabalhadores nasce sob a bandeira de ser o catalisador dos movimentos sociais, através da sua ótica participativa, cuja dimensão é fundamental para o autor. Todavia, o discurso sofre um impacto ao assumir o poder e altera a visão das formas de participação direta e o pretendido controle do poder pela base da sociedade. Além do mais, a interpretação da continuidade ou prolongamento dos movimentos sociais, passando pelo partido até chegar ao poder, e a inovação dos movimentos através da denominada agremiação junto ao quadro partidário, receberam muitas críticas. Entre estas, a dificuldade dos movimentos mesmos de passar à esfera política e de agir sobre o jogo político institucional. Assim, a relação possível em Diadema, no período investigado, se dá entre atores sociais desiguais.

Como a concorrência e a disputa por posições vantajosas de poder regeram a ótica partidária na administração, também os espaços dos movimentos sociais passaram a ser alvo especial para afirmar posições, para congregar simpatizantes de quadros filiados e para a obtenção do endosso em função da posição de uma ou outra facção política. Assim, a proposta de participação popular passou ao reino da mera disputa político-partidária, mas talvez não se possa atribuir somente a esse fator o "fracasso" dos conselhos populares.

Sob cada um dos itens acima, foram selecionados alguns estudos de relevância, levando em consideração o contexto da década de 80, a propósito do tratamento dado ao relacionamento entre partido político e movimento social; particularmente no que se refere à insistência com que o novo partido afirma pretender ser expressão institucional das mobilizações sociais. Essa trajetória permitiu visualizar as múltiplas possibilidades de enfoques e, inclusive, apontar para a originalidade com que se pode orientar a pesquisa tendo como discussão fundamental a relação entre partido e movimentos sociais.

Em nenhum momento, de acordo com a visão apresentada pelos autores examinados, chegou-se a negar a participação e a influência das

mobilizações populares na formulação da proposta ou no endosso a uma perspectiva vindo à luz com a reforma partidária de 1979. O detalhe, importando aspectos substantivos, vem à tona quando se delineiam perspectivas que tangem às condições de emergência do partido. Entre essas destacam-se as forças que vieram a integrar os seus quadros e os resultados da ação política a partir de sua proposta programática. Ocorre com frequência a especialização do olhar do cientista ao destacar, com predominância, um dos pólos do relacionamento em apreço. Nos casos acima, predominou o ângulo do partido político. A seguir, o procedimento será de continuar a tratar de enfoques a propósito do relacionamento entre os dois atores sociais, todavia recorrendo a abordagens privilegiando o prisma dos movimentos sociais. Ou seja, é a revisão bibliográfica de autores que tomam como objeto de estudo os movimentos sociais.

#### **A Primazia dos Movimentos Sociais na Abordagem Social**

Através da primazia de uma temática na abordagem social, na verdade, tenta-se mostrar parcela da capacidade expressa pelos movimentos sociais em ação, além das referências à conotação da militância, das várias orientações que os atravessam internamente, dos alinhamentos, das divergências, das proximidades, das mutações e das mudanças. Inclusive os movimentos que, com toda razão, são vistos como extraordinariamente significativos, tendo uma estabilidade notável por décadas, chegando a um nível de organização realmente bastante qualificado. Pretende-se uma apresentação da heterogeneidade de enfoques em face da realidade histórica brasileira protagonizada pela ação dos movimentos sociais nas últimas duas décadas, sem desprezar a possibilidade de consolidar relacionamento com a esfera partidária. O elenco das perspectivas abaixo vai evocando, de forma crescente, o reconhecimento nas análises da relação entre as duas formas de ação na sociedade: partido e movimento. Tais envolvimento, numa gama ampla de possibilidades, ora tendem a ser percebidos como orientando-se para o distanciamento

um do outro, ora vistos enquanto se conectam e ao mesmo tempo se distinguem. Para o intuito do presente trabalho, torna-se oportuno prestar especial atenção à perspectiva da relação fluida estabelecida entre o Partido dos Trabalhadores e os movimentos sociais, sob o prisma da representação política a que aspiram, mais ou menos intensamente, todos os setores organizados da sociedade.

Apontaremos um elenco de enfoques nos quais se traçam perspectivas políticas e aparece, também, o problema referido acima: quando se alude à relação com os partidos, nasce a interrogação sobre o tipo de movimento a que nos referimos e a sua abrangência. Os comentários a seguir pretendem apontar uma série de sinuosidades e diferentes óticas possíveis na análise do tema dos movimentos sociais. Constatamos, desde logo, que as publicações nessa área diminuíram no início da década de 90, embora a percepção da proximidade com a institucionalidade, com a representação política operada pelos partidos junto aos movimentos, seja crescentemente reconhecida. Duas observações de alerta para evitar equívocos e reconhecer a diversidade das pesquisas sociais sobre o tema em questão:

a) freqüentemente, as análises sociológicas englobam interesses políticos expressos e, assim, ultrapassam a interpretação do fenômeno histórico em questão. É o caso de apresentar o que são os movimentos sociais em seu contexto e o que poderiam vir a ser em determinadas condições ou encaminhamentos. Tal tentação de cunho político pode fazer-se presente tanto em autores que enfocam e defendem o patamar da autonomia, da identidade cultural, quanto em análises que percorrem o curso do relacionamento efetivo entre os movimentos sociais e os partidos políticos ou a sua respectiva institucionalização.

b) existe uma parcela dos estudos sobre movimentos sociais que pretende percebê-los totalmente particularizados, localizados ou restritos com exclusividade à sociedade civil (Frank e Fuentes, 1989), sem a referência a outros atores sociais ou à expressão política partidária. Cabem sob tal orientação algumas das investigações sobre iniciativas locais ou, especialmente, sobre as

diversas lutas sociais pelo espaço habitacional. Além disso, em geral cabem aqui as pesquisas sobre os movimentos de gênero, de etnias e os regionais.

O elenco de diferentes enfoques tende a privilegiar a realidade histórica brasileira da década de 80, em ordem crescente de importância segundo a compreensão do relacionamento aqui expressamente em destaque. Duas vertentes de interpretação salientam a relação preferencial dos movimentos com a esfera estatal, reconhecendo, entretanto, que o universo das análises retém maior diversidade e detalhes. Por um certo período, mesmo ainda na época de reconstrução da democracia, e dentro de uma certa orientação teórica, os movimentos foram contrapostos ao autoritarismo estatal. A excessiva ênfase no autoritarismo e no caráter monolítico do aparelho estatal ofuscou a possibilidade de se perceberem visões divergentes e contraditórias no interior dos próprios órgãos estatais. A contraposição ao Estado possuía, por fundamento, a possibilidade da elaboração, a partir dos movimentos sociais, de espaços onde se geraria a transformação social. Parte das análises de Jacobi (1983) e Gohn (1985) enquadram-se no perfil em destaque, alteradas significativamente com a percepção da parcial democratização do Estado.

A outra vertente de estudos a privilegiar a relação com o Estado destaca a heterogeneidade das instâncias estatais e sua incidência no campo de ação também heterogêneo dos movimentos. Essa visão da heterogeneidade dos movimentos e das instâncias estatais começou a ser privilegiada particularmente pelos estudos coordenados por Ruth Cardoso (1989), que se empenha em resgatar o fato de que os movimentos urbanos, por conta da pauta de demandas, tendem a negociar com órgãos estatais. As considerações sobre o confronto ou diferenças políticas abrangidas pelo Estado redobram a sua importância se relacionadas ao fato de que, em uma democracia, o Estado é gerenciado por um ou outro partido em disputa, na qual podem se referenciar ou não aos movimentos sociais. No entanto, as análises não detalham com clareza as diferenças de comportamento estatal em decorrência do partido político que ocupa o poder público.



Existem variantes na abordagem da autonomia dos movimentos sociais que podem ser destacadas. De um lado, deparamo-nos com a definição elaborada pela visão dos próprios militantes dos movimentos na sua prática política cotidiana, no mais das vezes muito pragmática, pois que acomoda ou justifica os posicionamentos políticos. De outro, colocam-se as compreensões que os intelectuais têm do processo. Frequentemente há um intercâmbio entre as duas visões. Entre os últimos há os que tomam a questão da autonomia da perspectiva de se consolidar em entrave político ao intercâmbio com o campo institucional (Mainwaring, 1988); outros enfocam a autonomia como se tal representasse um espaço cujo patamar de referência fosse ele mesmo, ou seja, é o campo extra-institucional (Evers, 1983, 1984); ainda em outra linha de interpretação, encara-se a questão da autonomia como um referencial básico para que os movimentos possam desenvolver um relacionamento efetivo e frutífero com outros campos do social, como, por exemplo, com um partido, mas sem que isso signifique a submissão de um ou de outro. O mesmo vale dizer da abordagem que privilegia a relação preferencial com o Estado.

Os novos sujeitos podem ser assim identificados a partir da capacidade histórica de criar as condições para o relacionamento com outras esferas da sociedade. Ao se constituírem movimentos sociais — entendidos como novos sujeitos sociais — estão sendo criadas esferas distintas da institucionalidade vigente, embora não sem uma referência à crise de papéis daquelas existentes. No entanto, ao mesmo tempo estão sendo engendradas as condições históricas básicas que podem proporcionar, em um outro momento, um relacionamento em pé de igualdade com os partidos. A relativa autonomia inerente aos novos sujeitos é quase condição indispensável para poder estabelecer uma referência, pois o que não tem vida política própria, em nenhuma dimensão se encontra sem um requisito indispensável para se relacionar com uma outra esfera de ação. Assim, os novos sujeitos tornam-se capacitados para estabelecer, dentro do seu âmbito, relacionamentos com outros atores do cenário. É o que aqui se denomina de condições e de ca-

pacidade para que os movimentos sociais como sujeitos de sua pauta, das propostas e do espaço se relacionem com partidos políticos.

As análises que ressaltam os movimentos sociais como novos sujeitos tendem a permanecer aquém dos encaminhamentos aludidos anteriormente (Sader, 1988; Scherer-Warren e Krichke, 1987), por tentar ressaltar e acentuar a perspectiva do seu enfoque. É sempre possível reconhecer a presença de “catalisadores” (Santos, 1981; Ribeiro, 1991) ou de “matrizes discursivas” (Sader, 1988) na emergência dos movimentos sociais. Neste sentido, é possível prosseguir no mesmo rumo da presente análise, elucidando como novos sujeitos — através das assessorias catalisadoras — e novos discursos podem deslanchar em relações que se desdobram na representação partidária.

#### *Democracia e Demandas*

Cabe destacar como valor fundamental a relação dos movimentos com as instituições existentes e a questão da instrumentalização quando os mesmos se tornarem ou se aproximarem do patamar organizacional das instituições. Os patamares sociais e de organização, a partir dos quais se enuncia o discurso sobre a relação dos movimentos em face da perspectiva da institucionalização, têm a sua importância. Entra em consideração que tipo ou perfil de movimento se toma para a análise, como se entende o processo de institucionalização, a existência de procedimentos democráticos e da representação política e qual a postura do autor sobre o sentido da inserção dos movimentos no conjunto de relacionamentos com outros atores sociais.

Ao que parece, a análise nesse particular pode também sofrer o viés da institucionalização quando é ofuscada por uma perspectiva que torna exclusiva tal ótica para dimensionar a prática política. No extremo, o próprio aprimoramento da organização interna por parte dos movimentos para enfrentar os meandros que o elenco das demandas atravessa, e o simples fato de se condicionar a ajustes para dialogar com instâncias governamentais, podem ser interpretados como aproximação com a dimensão institucional. É bem

compreensível que a evolução ou o crescimento em volume requeiram aprimoramento na forma do direcionamento, através de uma regulamentação que venha ao conhecimento do coletivo e visando ao reconhecimento público, e com a qual se institui o seu espaço social próprio. O gerenciamento das conquistas progressivas ou o acompanhamento de programas sociais específicos vai exigindo requisitos organizativos que distanciam do espontâneo e da autonomia como ruptura com outros agentes. O enquadramento jurídico de grande parte das associações de bairro, bem como parcela das lutas sociais, como forma de organização regulada, aproxima-se do rigor com que se rege uma burocracia partidária. Há autores, entre eles Nascimento e Barreira (1993), que dimensionam a institucionalização como a adaptação dos movimentos às exigências requeridas pelos programas estatais.

Para o presente momento, é fundamental reter que o relacionamento com as diversas instituições que traçam referenciais fundamentais é um tema que se renova constantemente na análise. Diversos autores têm apontado para esse fato (Keck, 1991; Rodrigues, 1990; Barreira, 1987, 1992; R. Cardoso, 1988; Doimo, 1995), ou seja, o leito percorrido pelas práticas — sejam institucionais, sejam dos movimentos —, altera-se conjuntamente. Outra dimensão que aproxima do institucional é a participação ativa de militantes partidários nas mobilizações e a ação dos movimentos em função dos pleitos eleitorais. Tal aspecto foi, por muito tempo, negado estrategicamente pelo discurso político das lideranças, embora visível aos observadores. O envolvimento eleitoral revela a pretendida representação política pelos movimentos, estendendo-se como um braço ou uma parcela de sua ação na área institucional. O relacionamento com o partido e a pretendida representação estão postos como uma entre outras maneiras de aproximação com o conjunto das instituições sociais vigentes.

A questão da representação política refere-se diretamente ao campo da ação institucional e parece um tema pouco explorado pelas pesquisas sobre os movimentos sociais. Assim, abordar a relação entre movimentos sociais e partidos, por meio dos pleitos, da institucionalização,

da representação política, de alianças e cumplidades implica considerar a possibilidade da interface dos campos de ação de ambos. As crescentes possibilidades de negociação por parte dos movimentos sociais com diversas esferas estatais, do local ao nacional, ocorre em consonância com o que se denomina de volta e vigência de perspectivas da democracia. As análises que se referenciam por uma visão estrutural ou macrosocial tendem a relegar a importância dessa participação, mas aquelas que acentuam o contexto particular das mobilizações populares tendem a exaltá-lo. Inclusive, aparece o aspecto, significativo ou não, de que os movimentos teriam engrossado em muito o volume da oposição ao regime militar. De tal maneira, as manifestações por democracia socioeconômica teriam participação política no coro a favor da redemocratização, num conjunto heterogêneo, como este tem sido configurado.

Outra discussão mantém-se em patamares mais restritos, centrando-se sobre o fato do exercício da democracia no jogo político dos próprios movimentos (Krischke, 1983; Gondim, 1993). Parece que, apesar dos esforços realizados pelas análises, e das melhores intenções dos atores, a questão da democracia se apresentou extremamente diferenciada no interior dos movimentos. Acima de tudo, se nenhuma organização popular é uma ilha, contam as influências e as relações que os respectivos movimentos vão estabelecendo ao longo do percurso e conforme as diversas situações. Na prática democrática e na participação direta dos membros, é tênue a relação entre o montante de mobilização proporcionada direta e efetivamente e as respectivas soluções materiais em face das demandas apresentadas. Aquilo que é denominado de democracia de base, freqüentemente se configura, na prática das decisões políticas, mais aparente que efetiva, ou mesmo não redundando em eficiência frente aos confrontos políticos.

A mudança lenta na estratégia organizativa e na dinâmica interna de diminuição das referências efetivas aos núcleos de base, por parte do Partido dos Trabalhadores, significou um processo caracterizado como de burocratização das instâncias partidárias (Novaes, 1993). Tal fato, mes-



mo não tendo uma incidência direta sobre o cotidiano dos movimentos sociais, implicou consequências para a participação dos militantes oriundos dos movimentos na vida partidária e reflete-se sobre as condições de sobrevivência do núcleo de base, fato que ainda carece elucidar. Ao que parece, esse processo levou ao predomínio de técnicos e de setores de classe média na direção (Rodrigues, 1990) de uma agremiação partidária que se enquadra na competitividade eleitoral.

Ao que parece, e de forma contraditória, o simples fato da menor referência aos núcleos de base vem ressaltar o papel dos movimentos sociais como espaço de diálogo e de entrosamento com o partido. Existe uma tendência apontando que os movimentos privilegiariam os partidos políticos que propiciam ou defendem a bandeira da participação popular. Ou, por outra, na medida em que a relação se estabelece através da liderança exercida pelos militantes, importa perceber a capacidade dos partidos nesta direção (Martins, 1982), em que a dupla militância assume um papel primordial.

Permanecem as controvérsias sobre a relação dos movimentos com a institucionalização, com a democracia representativa e com a democracia interna. Resta sempre interrogar, mesmo que não sejam encontradas respostas cabais: em que medida a questão da democracia está sendo contemplada no relacionamento entre partidos e movimentos; o respeito que os partidos expressam no discurso e na prática quanto à vida própria no interior dos movimentos; se a tendência à busca de representação política por parte dos movimentos será o reconhecimento da disputa democrática como forma de perseguir suas reivindicações; e, mais, se a tênue participação e exercício democrático no interior dos movimentos pode vir a influenciar efetivamente os partidos que se pautam por regras, hierarquia e burocracia.

É possível traçar referências aos partidos políticos na análise, sem, contudo, privilegiar a relação em apreço. O reconhecimento de agentes externos, das assessorias profissionais, conforma-se, no mais das vezes, como a situação em que se traçam referências aos partidos; entretanto, isto não significa privilegiar a presente

relação na análise. Ou, mesmo reconhecendo a atuação dos partidos políticos a propósito das políticas sociais entre outros aspectos, há alguns autores que em seus estudos tendem a acentuar outras dimensões políticas (Gohn, 1991; Jacobi, 1990; Kowarick, 1987), seja a luta pela cidadania, seja a dimensão política vista de dentro dos próprios movimentos. As análises que propõem como necessária a relação entre movimentos sociais e a organização partidária, até de uma forma exclusiva e por razões diversas tendem a amarrar o significado dos movimentos a esse relacionamento, e sua dinâmica confunde-se com a potencialidade política da ação partidária.

Para não privilegiar a relação com a instituição partidária, os argumentos fundamentais cabem em dois grandes enfoques: de um lado, insiste-se que há outras dimensões e mudanças sociais a serem vistas ou introduzidas na cultura política; ou ainda mais, a política não se esgota na abordagem institucional, e, para determinadas mudanças, a organização da sociedade civil é tida como fundamental. Em uma sociedade plural, o exercício da cidadania e a participação no jogo político não estão ligados de forma prioritária ao controle sobre o Estado. De outro lado, os movimentos sociais seriam a expressão da crise das instituições políticas, mormente no que tange à fragilidade do ato de cidadania, afirmado através do pleito eleitoral e da representação política. Entre os diversos enfoques de análise, há autores que privilegiam a visão de que as mobilizações proporcionadas pelos movimentos sociais se apresentam como uma nítida manifestação da crise em que estão envolvidas as instituições políticas. Essa crise afetaria tanto os partidos políticos, na sua perspectiva de representação nos diversos níveis do poder de decisão, quanto as outras instituições políticas. Assim, os movimentos sociais consolidariam a sua expressão pública, também política, de modo paralelo às estruturas partidárias (Sader, 1988; Martins, 1989; Doimo, 1995). No entanto, fariam tal proeza sem abdicar da inserção no jogo político de conexão ou disputa com outros atores políticos.

O campo representado pelos "agentes externos", as assessorias profissionais, vai crescendo, ao longo da década de 80, sendo preen-

chido pelas lideranças formadas no bojo das múltiplas mobilizações. Este encaminhamento de formação de um quadro próprio encontra-se na experiência dos movimentos sociais mais consistentes, o que proporciona grau de autonomia ante outros atores sociais. Ou mesmo, as assessorias crescentemente identificam-se de tal forma com os movimentos que se desfazem os limites, e ainda passam a se inclinar para uma expressão propriamente partidária. No caso, a amplitude do movimento influi diretamente para a criação de um corpo dirigente, ou o que se chama de uma coordenação específica, na qual a distinção da origem externa ou interna se dilui.

A capacidade para expressar interesses e perspectivas confronta-se com as contingências do patamar da cultura política, revelador das dificuldades que os movimentos sociais têm para assumir e compartilhar um projeto político (Vigevani, 1989). De um lado, os partidos teriam dificuldades de lançar pontes para representar interesses populares, e de outro, os movimentos seriam imaturos para ratificar um projeto político. Todavia, os limites ao relacionamento de um diante do outro não permanecem restritos ao campo dos movimentos, senão que partidos também se ressentem das ambigüidades para captar e expressar os interesses populares. O dilema de que os movimentos ficam aquém de um projeto político merece ser explorado, e talvez por isso mesmo o fato ressalte o papel do relacionamento com algumas siglas partidárias. Além do mais, o momento da disputa eleitoral pode ser caracterizado por uma dupla face: se ocorre abertura para debater programas eleitorais de partidos em conexão com a prática política, também parece que ali o movimento invade a arena partidária ao disputar nesta o seu espaço, buscando a indicação e eleição de representantes por ele apontados.

#### *O Relacionamento Persistente ao Longo do Tempo*

Uma parcela da análise dos movimentos sociais advoga a necessidade da presença partidária através de argumentos supostamente tirados da experiência histórica. Essa presença supriria a limitada capacidade política para atingir,

com eficiência, instâncias superiores ou gerais da sociedade, e ofereceria condições políticas para direcionar os objetivos de longo alcance. O auxílio partidário estaria, assim, em referência a uma falha congênita, relativa às limitações das reivindicações restritas ao econômico, à incapacidade de influenciar os centros de decisão e à constante necessidade de assessorias para mediação técnico-jurídica e as negociações com a esfera estatal. Ainda mais, a prática mostraria que, por si sós, os movimentos, emaranhados que estariam em uma série de condicionamentos culturais e políticos, seriam incapazes de produzir espaços sociais nos quais se transformam efetivamente as relações sociais.

Fazem referência à presente visão um elenco de autores (Singer e Brant, 1980; Moisés, 1986; Gohn, 1991; Jacobi, 1989, 1990; Kowarick e Singer, 1993), apontando-a como inadequada para a interpretação da realidade brasileira recente. Na literatura encontramos alguns estudos resultantes da preocupação com a expressão e a representação política, em que a interrogação principal se refere ao espaço que os partidos abrem para a expressão dos movimentos sociais e a ressonância que a articulação partidária obtém no seio dos movimentos. Ao que tudo indica, os estudos publicados na obra coletiva *São Paulo: O Povo em Movimento* (Singer e Brant, 1980) inauguraram uma vertente de análise sobre as relações mútuas entre movimentos sociais e partidos políticos. Os textos elaborados para essa coletânea mantêm-se, ainda, condicionados ao período do bipartidarismo. No que toca a esse relacionamento, de imediato cabe ressaltar tratar-se de análise da situação anterior à reformulação partidária no final da década. Todavia, a abordagem parece destacar-se por superar certo tabu que inibia a explicitação das relações, assim como seus limites, entre diversos atores sociais e as respectivas opções partidárias. Sendo assim, é uma análise das contingências históricas nas quais se verifica o relacionamento do MDB (sem explicitar a presença dos grupos de esquerda) com as mobilizações populares. No horizonte já se desenhava a inevitável e urgente reforma partidária.

Ao longo da década de 80, o esforço de



inserção dos movimentos nas campanhas eleitorais para a obtenção da representação no Legislativo significou uma busca do parlamento (Ammann, 1991), ao contrário do que advogam defensores da postura “de costas para o poder”. Aliás, tal empenho parece muito mais consistente do que aponta o direcionamento da literatura existente sobre o período. A participação nas disputas eleitorais, particularmente a partir de 1978, teve aspectos relevantes a serem destacados: com frequência negada em público, velada nas discussões cotidianas de movimentos heterogêneos, mas visível aos olhos dos analistas. O espaço do cotidiano aparece atravessado periodicamente por questões político-partidárias, o que pode ser sintoma de um crédito à representação política dos interesses (Barreira, 1987; Singer e Brant, 1980; Singer, 1988), ou significa sucumbir às disputas partidárias sobre o seu território. A ótica da participação eleitoral por parte dos movimentos sociais e sua respectiva representação parlamentar constitui um aspecto, embora relevante, pouco explorado pela literatura.

Além, e acima de tudo isso, o encaminhamento da análise pode exigir que se opere um recorte para se referir fundamentalmente aos movimentos abertos, capacitados, ativos na relação em destaque, e a partidos que prezam o espaço construído pelos movimentos. Nem a representação política procurada com insistência em certas instâncias e oportunidades parece implicar desvirtuamento, cedendo o movimento seu lugar para o partido; nem a presença partidária no cotidiano parece significar um encaminhamento certo rumo ao esfacelamento ou submissão e, menos ainda, os partidos de discurso participativo ficaram insensíveis à busca dos movimentos pela representação política própria. Esta pode se viabilizar pelo percurso dentro da articulação partidária. Os ganhos do partido referem-se à expansão da base eleitoral e presença no Parlamento.

O binômio movimento-partido pode ser visto da ótica de um deles, privilegiando um dos pólos. Assim, é possível constatar que entre os estudiosos há os que privilegiam a ótica do partido, como que olhando para o relacionamento sob a lente das questões partidárias (F. H. Cardoso,

1988; Keck, 1991), ou da administração dos conflitos partidários balançando num tripé: PT-administração, administração-movimentos, PT-movimentos (Simões, 1992). De outro lado, o estudo do relacionamento pode privilegiar uma dinâmica que se direciona dos movimentos ao âmbito do quadro institucional, e neste, destacando-se os partidos (Barreira, 1992). De uma perspectiva unidimensional, a relação enunciada se daria através do percurso peculiar pelo qual se encaminham as reivindicações ao aparelho estatal, o que seria uma utilização instrumental dos quadros partidários, compreendidos como meros mediadores pelos movimentos sociais.

Ao mesmo tempo em que militantes de base e profissionais atuam junto às demandas populares, ao longo da década de 80 se desenvolve um conjunto de lideranças crescentemente empenhadas na aproximação com uma instituição político-partidária. A ação dos órgãos estatais passa, sucessivamente, ao longo da década, a ser afetada pela incorporação gradativa de técnicos, assistentes sociais e intelectuais, entretanto sem assumir uma perspectiva retilínea. Os mesmos, quando imbuídos de ideologia participativa e atuando como funcionários públicos, estão mais inclinados para um posicionamento de negociação com movimentos sociais, ou mesmo convivendo com a contradição de servir ao poder e dar ouvidos às reivindicações populares.<sup>3</sup> A expectativa desenvolve-se em duas linhas: servir como elo na tentativa de transformar o conflito em formas regulares de comunicação com órgãos públicos e difundir a convicção de que com um governo mais democrático tende-se a obter proporcionalmente maior abertura para as reivindicações da pauta colocada pelas lutas sociais.

Nesse contexto os próprios militantes petistas coexistem entre a contradição de definir-se por um posicionamento antiinstitucional — especialmente um relacionamento clientelístico entre organismos associativos e órgãos públicos agenciadores de políticas sociais —, e a possibilidade de assumir o poder. O partido foi amadurecendo a idéia de assumir a função governativa diferenciando-se de organização reivindicativa da sociedade civil, buscando redefinir seu posicionamento e sua integração no conjunto do sistema

partidário, mas também as condições de controle sobre o poder de Estado para implementar de modo primordial as demandas sociais. Uma avaliação crítica se faz mais que necessária para contrapor programa e vontade política com os resultados obtidos, considerando que o partido ocupou o espaço executivo municipal de várias cidades brasileiras e de estados. Em ambos os instantes os conflitos internos vieram à tona, seja aqueles de ordem partidária, seja com o funcionalismo público e os movimentos populares (de onde se pretende originário). Quando da formação das equipes de governo ficou evidente a presença de intelectuais — e com atribuições decisivas. No panorama histórico apontado coloca-se o livro-relato de Singer (1996), *Um Governo de Esquerda para Todos. Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*, como testemunha ocular da história, à semelhança do que já fizera outro autor que integrou o grupo de membros do partido à frente da prefeitura da capital paulista, Ivo Patarra, em *O Governo de Luiza Erundina* (1996). Ou ainda a pesquisa de campo que desembocou na apreciação de Cláudio G. Couto (1995), em *O Desafio de Ser Governo: O PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Obras que colocam desafios para a orientação de um governo de esquerda para todos e a sua respectiva relação com os movimentos sociais.

O fato de o partido assumir o poder municipal, especialmente na dimensão de ruptura com experiências passadas, é a ótica da análise realizada por Singer (1996), se bem que o fato poderia vir a ser entendido como continuidade de experiências peculiares de administrações de cunho popular ou participacionistas locais ocorridas anteriormente. Em diversas áreas de ação os conflitos manifestaram-se de tal ordem sobre as alternativas visualizadas que as iniciativas permaneceram no patamar da vontade política e dos estudos efetivados. Com a vitória nas eleições municipais, na expectativa de alguns setores populares entraria em ação um fator que viria rearticular as relações entre o público e o privado, inovando-o num triângulo peculiar de relacionamento político entre movimentos sociais, partido político e administração pública. Agora, a agre-

miação política que tomava partido junto aos movimentos, até mesmo para encaminhá-los com suas demandas ao poder público, tornou-se também responsável por decisões administrativas.

Os resultados da disputa que conduziu o partido à gestão pública passam ora a ser enfocados como a surpresa eleitoral, ora atribuídos à dedicação da militância, para a qual, com certeza, diversos fatores se conjugaram. Nas indicações para o preenchimento dos cargos na composição do novo governo vai se apresentar de modo patente a complexidade do relacionamento triangular aludido anteriormente, já que parcela de lideranças petistas junto às lutas sociais requerem participação no governo. A revelação de detalhes da articulação interna à dinâmica administrativa traz à tona aspectos relevantes e componentes das relações conflituosas na qual a administração se envolveu e que afetaram diretamente a compreensão junto aos movimentos sociais quanto à eficiência de um governo representativo. A ampliação do espaço do conflito passa a ser evidenciada na tentativa de perceber que três instâncias se articularem: quadro partidário, movimentalismo e administração pública. Há elementos novos que entram no jogo da determinação da tomada de decisões políticas, como a interferência de interesses de outros grupos sociais nas perspectivas apontadas pela proposta de governo. O novo panorama representava um desafio para a inovação da prática partidária, pois os conflitos sobre os rumos do exercício do poder travaram-se também em um espaço não institucionalizado e pouco formalizado.

Se o espaço do partido, bem como dos movimentos sociais, retém dose cotidiana de conflituosidade, via existência pública de diversas tendências políticas, o fato de ocupar o espaço para o exercício do poder municipal tende a refletir parcela de tais conflitos, bem como afeta diretamente o relacionamento com as lutas sociais. A gestão pública coloca-se, então, entre o conjunto de tensões advindas das disputas próprias com os setores oposicionistas e das disputas internas, configurando um relacionamento, os correspondentes atritos com os setores organizados e a respectiva rigidez de seus posicionamentos. A aproximação mais efetiva entre movimento so-



cial e partido político inclui a compreensão de que a forma de organização democrático-parlamentar, apesar dos limites, não é tanto o inimigo, ou o repelente aos interesses populares. Além do que, o exercício da democracia política se dá num campo competitivo, em que a defesa do espaço cotidiano se alarga de acordo com a direção dada pela expressão da força política. Na prática histórica tal mudança no horizonte de interpretação dos relacionamentos políticos não se confirma nas negociações estabelecidas pelos setores organizados, quando vem à tona a acusação de inoperância ou de “políticas realistas”, inclusive tratando-se de lideranças populares com militância petista.

A postura contestadora do exercício do poder revela determinada cultura política que nem sempre condiz com uma postura democrática e com princípios de representatividade. A visão positiva das negociações pode se estender também no âmbito da representação política no Parlamento, da criação de legislação mais favorável à demanda e aos direitos pretendidos. O reconhecimento de que o exercício do poder existe necessariamente nas relações sociais torna possível o empenho na disputa de parcela de poder pela participação nas decisões políticas. O diagnóstico mais freqüente na análise sociológica aponta que os esforços empreendidos pelas lutas sociais ficam no limiar da capacidade de produzir resultados almejados e corporificam a parte frágil nas tensões ou no sustento dos conflitos a longo prazo. Neste sentido, as conquistas podem sofrer um refluxo, inclusive da ótica junto à qual as mobilizações apostam suas forças e estratégias. A dificuldade de separação dos papéis entre o campo próprio das reivindicações populares e do partido, e o fato de prestar apoio eleitoral à candidatura do partido tendem a desembocar, no momento da posse, no fenômeno que caracterizamos como “trégua ante a gestão petista”. O que logo mais, em certas lideranças petistas, gera uma situação de plena crise de identidade.

O relacionamento obtido pela administração petista com parcela dos movimentos aponta para a possibilidade de negociação e de entendimento entre ambos; todavia, mostra que lideranças das lutas sociais mais dinâmicas não renunciam à sua

capacidade de fazer oposição ao poder estabelecido. Neste sentido, os movimentos formulam o intuito de negociar e, ao mesmo tempo, apresentam-se como personagem que, no limite, podem ocasionalmente estrelar o papel de opositor. São várias as tentativas de recuperar parcela do intenso debate sobre a proposta de participação popular, seja através dos conselhos populares, orçamento participativo, plano diretor e audiências públicas. A proposta de inversão de prioridades e o planejamento participativo trouxe a sensação posterior de aparente fracasso daquele intento. Ainda teve parcela dos movimentos organizados no papel da oposição ao governo popular e, mais que isto, convém alertar para os fatores que levaram à inoperância do partido na administração para implementar a proposta programática em sua totalidade e neste tópico em especial (Simões, 1992).

O relacionamento da administração pública, por intermédio do partido de origem popular à sua frente, com o movimentalismo permite endossar a afirmação de Touraine de que os movimentos sociais compreendem uma dimensão defensiva e ao mesmo tempo ofensiva. Também, na medida em que o governo petista mantém em alta estima a definição legal, justificando tal comportamento para manter as condições de governabilidade, surpreende-se com os próprios limites traçados pela sua compreensão de ação política. O PT assumiu a administração com um discurso cujas propostas incluíam a desburocratização no sentido de tornar mais direta a relação com os movimentos sociais; tornar menos autoritária e clientelística a ação estatal; tornar menos privatista a política de representação; inverter prioridades efetuando um planejamento conjunto com organismos da sociedade civil. Estas mudanças, entre outras, não podem ser construídas pela simples manipulação de instituições políticas; implicam em mudanças também de ordem econômica e sociocultural para além do alcance da esfera partidária de decisão. Alguns avanços na área social têm sido reconhecidos na ótica de governo popular, entretanto, restritos, considerando-se a amplitude dos problemas neste campo, de modo peculiar em período no qual voltam a se acentuar os patamares da desigualdade social.

A imagem pública do partido depende de alguma forma das políticas públicas propostas e dos mecanismos pelos quais as mesmas são implementadas. Para o exercício do poder requer-se flexibilidade em relação à estrutura partidária, pois a fiscalização excessiva reflete um posicionamento ético ou a busca de amparo para a disputa interna na medida em que mexe diretamente no campo do controle sobre as informações. Decorre daí o imperativo de distinguir patamares de debate e de decisão, bem como parece complexa a intuição de que o partido dê sustento político e direção política à administração. As avaliações do relacionamento entre mobilizações populares e capacidade de respostas tendem a apontar a trajetória do ideal à realidade, do discurso, do escrito, dos documentos à prática governamental, do tipo idealizado de inovação governamental à realidade de conflitos inerentes ao campo político. A avaliação com a distância do fato tende superar a idéia de que tal partido, ao chegar ao poder, pudesse estar isento ou acima da luta política e dos conflitos.

Por fim, a interpretação da atuação do Estado frente às iniciativas tomadas pelos movimentos sociais depende, em grande medida, de um lado, do ângulo sob o qual o olhar apreende os dois atores da cena; de outro, dos posicionamentos *díspares possíveis de ambos e de acordo* como o contexto histórico. Um governo de esquerda para todos pode revelar uma política enfatizando a ótica da cidadania em tempos de refluxo dos direitos sociais na onda neoliberal. Resta a tarefa da análise do relacionamento entre movimento e partido, superando o olhar que privilegia um ângulo, ou que se assenta sob a ótica de um deles. Particularmente quando parece que o procedimento tende a afetar a ambos. Ou seja, ao menos em parcela da história do relacionamento, nenhum dos atores realiza o trajeto incólume. Sem esquecer a riqueza de estabelecer determinadas fases que configuram o processo em discussão. Mais do que apontar uma das óticas, ao enfatizar o relacionamento, pode-se assinalar diferenças, estranhamento, compatibilidade, interfaces.

As instâncias de decisão pública criadas por insistência da parte dos movimentos sociais apon-

tam o quanto é complicado consolidar a representação política de interesses. A emergência de uma multiplicidade de conselhos deliberativos, após o seu delineamento no processo constitucional na segunda metade da década de 80, revela bem o intuito da busca de instâncias participativas e representativas, bem como podem soar como momentos instituintes do social. O dilema fundamental consiste em responder: quem vai ser representado, uma vez que o campo dos movimentos sociais configura-se heterogêneo, é atravessado por mil diferenças? Explorar isto oferece uma enorme oportunidade de problematizar a noção de representação e mesmo discutir as controvérsias questionando a idéia em voga de que esta se constitui de dois pólos previamente dados e internamente homogêneos.

O enfoque do relacionamento entre movimentos sociais e partido político como atores sociais não está isento de dilemas, pois as relações apresentam-se também nebulosas, veladas e conflituosas em grande parte devido à existência de diferenças nas perspectivas dos atores sociais. O movimento apresenta homogeneidade aparente, às vezes sem definição clara de hierarquia, de pretensões políticas e dos conflitos a enfrentar, em que as atribuições são destinadas freqüentemente de acordo com a capacidade e a disponibilidade de tempo. O movimento tende a lutar por direitos sociais, por interesses variados, nos quais as decisões públicas, apesar de se pautarem pelo conflito de interesses, tendem a solver-se em consenso. Já a organização partidária possui um elenco de cargos através de acordos e de eleições, o que supõe uma disputa para escalar os diversos cargos de direção, sem desprezar as nuances na representação política.

Por suposto, todo movimento social estabelece um conjunto específico de relações com outros atores sociais de acordo com o seu perfil e o contexto histórico. Parece ser inerente aos movimentos sociais, segundo objetivos e práticas, o confronto ou o diálogo com outras formas de organização social. Se pode parecer estranho a insistência na presente temática, cabe lembrar que as grandes questões nacionais, no mais das vezes, passam pela associação entre setores da sociedade civil e determinadas óticas, retidas por



tendências partidárias, na qual alianças políticas se constroem e se desfazem, entram em consenso ou se contrapõem. Além do mais, considere-se que o relacionamento entre movimento social e partido tende a estar perpassado por agentes com interesses diferenciados, cujos conflitos frequentemente não estão delineados e evidenciados de maneira transparente para os atores da cena política. A relação tende a consolidar-se,

tendo como questão central o jogo de forças em torno de interesses e a constituição das subjetividades. A construção do relacionamento nos percalços históricos, através de fluxos e refluxos, apresenta contradições a serem delineadas a cada momento através da análise pertinente.

(Recebido para publicação  
em julho de 1998)

### Notas

1. No Brasil, Vera S. Telles (1984) traduziu por algum tempo, para as suas análises dos movimentos sociais, os parâmetros do enfoque das práticas instituintes. E Marilena Chauí (1981, 1988) tem utilizado a temática da invenção democrática, que por sua vez resulta em práticas instituintes, bem como possui proximidade com a perspectiva das matrizes discursivas.
2. Tanto assim que nas eleições do diretório estadual paulista de 1981, conforme a autora, os movimentos urbanos atingiram 12% dos cargos, o que parece pouco se forem tomados como um patamar de base eleitoral importante.
3. Os dilemas das lideranças populares diante do fenômeno da administração pública por parte do partido da menina dos seus olhos foram delineados em Ruscheinsky (1997c; 1998), especialmente a partir da experiência dos movimentos sociais e a experiência administrativa na capital paulista.

### Bibliografia

- Ammann, Safira B.  
1991 *Movimento Popular de Bairro*. São Paulo, Cortez Ed.
- Azevedo, Clóvis B.  
1991 *Leninismo e Social-Democracia: Uma Investigação sobre o Projeto Político do Partido dos Trabalhadores*. Tese de mestrado Ciência Política, FFLCH/USP.
- Balbatchevsky, Elizabeth  
1988 *Identificação Partidária e Comportamento Político. O Caso de São Paulo (1974-1982)*. Dissertação de mestrado em Ciência Política, PUC-SP.
- Baquero, Marcello (org.)  
1994 *Cultura Política e Democracia*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS.
- Barreira, Irllys A. F.  
1987 *Refazendo a Política: As Múltiplas Faces do Movimento Social Urbano*. Tese de doutoramento em Sociologia, FFLCH/USP.  
1992 *O Reverso das Vitrines*. Rio de Janeiro, Rio Fundo Ed.
- Benevides, Maria Vitória  
1992 *A Cidadania Ativa*. São Paulo, Ática.
- Berbel, Márcia R.  
1991 *Partido dos Trabalhadores: Tradição e Ruptura na Esquerda Brasileira*. Dissertação de mestrado em História, FFLCH/USP.

- Bittar, Jorge (org.)  
1992 "O Modo Petista de Governar". *Cadernos Teoria & Debate*.
- Borja, Jordi  
1975 *Movimientos Sociales Urbanos*. Buenos Aires, SIAP.
- Boschi, Raul R.  
1989 *A Arte da Associação. Política de Base e Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ/Vértice.
- Boudon, Raymond  
1989 *A Ideologia. Ou a Origem das Idéias Recebidas*. São Paulo, Ed. Ática.
- Brant, Vinícius C. (coord.)  
1989 *São Paulo: Trabalhar e Viver*. São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Budge, I., Crewe, I. e Farlie, D.  
1976 *Party Identificacion and Beyond*. London, Wiley.
- Caldeira, Teresa  
1984 *A Política dos Outros*. São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Cardoso, F. H.  
1980 "Partidos Políticos". In: Singer, P. e Brant, V. C. (orgs.), *São Paulo: O Povo em Movimento*. São Paulo, Vozes/Cebrap.  
1981 "São Paulo: Os Partidos Políticos e a Participação Popular". In: Fleischer, David (org.), *Os Partidos Políticos no Brasil*. Brasília, Ed. UnB, vol. 2.  
1986 "Problemas de Mudança Social, ou Talvez?". *Novos Estudos Cebrap*, n.º 16.  
1988 "Desenvolvimento Associado-Dependente e a Teoria Democrática". In: Stepan, A. (org.), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Cardoso, Ruth  
1988 "Os Movimentos Populares no Contexto da Consolidação da Democracia". In: Reis, F. W. e O'Donnell, G. (orgs.), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. Rio de Janeiro, Vértice.
- Cardoso, Ruth (coord.)  
1989 *Movimentos Sociais: A Busca de Novos Horizontes Interpretativos*. Relatório Cebrap, São Paulo, (mimeo).
- Castells, Manuel  
1976 *Movimientos Sociales Urbanos*. México, Siglo XXI.  
1980 *Cidade, Democracia e Socialismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.  
1983 *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Castoriadis, Cornelius  
1982 *A Instituição Imaginária da Sociedade*. São Paulo, Paz e Terra.
- Cerroni, Humberto  
1982 *Teoria do Partido Político*. São Paulo, Livraria Ed. Ciências Humanas.
- Chauí, Marilena  
1981 *Cultura e Democracia. O Discurso Competente e outras Falas*. São Paulo: Moderna.  
1988 "Introdução". In: Sader, Eder. *Quando Novos Personagens Entram em Cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.



- Coutinho, Carlos Nelson  
1992 *Gramsci: Um Estudo sobre seu Pensamento Político*. Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- Couto, Cláudio G.  
1995 *O Desafio de Ser Governo: O PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Cunha, Reinaldo M.  
1993 Partidos Políticos: Autonomia e (des)institucionalização. In: Santos Jr, Raimundo B. (org.), *Movimentos Sociais nos Anos 90: Confronto e Reencontro entre Sociedade Civil e Estado*. Teresina, CEPAC.
- Damaceno, E. (org.)  
1989 *A Educação como Ato Político Partidário*. São Paulo, Cortez Ed.
- Doimo, Ana M  
1995 *A Vez e a Voz do Popular. Movimentos Sociais e Participação Política no Brasil Pós-70*. Rio de Janeiro, Anpocs/Relume Dumará.
- Evers, Tilman  
1983 De Costas para o Estado, Longe do Parlamento”. *Novos Estudos Cebrap*, vol. 2, n.º 1.  
1984 Identidade: a Face Oculta dos Novos Movimentos Sociais. *Novos Estudos Cebrap*, vol. 2, n.º 4.
- Foucault, Michel  
1981 *Microfísica do Poder*. São Paulo, Graal.  
1984 *Vigiar e Punir*. Petrópolis. Ed. Vozes.
- Frank, A. Gunder e Fuentes, M.  
1989 Dez Teses Acerca dos Movimentos Sociais. *Lua Nova*, n. 17.
- Gadotti, Moacir e Pereira, O.  
1989 *Prá Que PT. Origem, Projeto e Consolidação do PT*. São Paulo, Cortez Ed..
- Gohn, Maria da G.  
1985 *A Força da Periferia*. Petrópolis, Ed. Vozes.  
1991 *Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia*. São Paulo, Ed.Loyola.
- Gondim, Linda M.  
1993 “Quando os Movimentos Sociais se Organizam: Burocracia *Versus* Democracia Direta nas Associações de Moradores”. In: Nascimento, E.P. e Barreira, I. A. (orgs.), *Brasil Urbano: Cenários da Ordem e da Desordem*. Rio de Janeiro, Notrya.
- Gramsci, A.  
1977 *Passado y Presente*. Barcelona, Granica Ed..  
1978 *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.  
1982 *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 5.ª ed..  
1985 “Alguns Temas da Questão Meridional”. *Temas de Ciências Humanas*. São Paulo, Grimalbo, vol. I.  
1986 *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 6.ª ed..
- Guattari, Félix  
1985 *Revolução Molecular*. São Paulo, Brasiliense.  
1986 *Micropolítica: Cartografia do Desejo*. Petrópolis, Ed. Vozes.

- Heller, Agnes  
1972 *O Quotidiano e a História*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Jacobi, Pedro  
1983 "Prefeituras Democráticas, Movimento Popular e Poder Local: Participação, Cooptação ou Autonomia?". *Espaço & Debates*, n.º 3(9).  
1989 "Movimentos Sociais e Estado: Efeitos Político-Institucionais da Ação Coletiva". In: VV. AA., *Demandas Populares, Políticas Públicas e Saúde*. Petrópolis, Ed. Vozes.  
1990 *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. São Paulo, Cortez Ed.
- Keck, Margaret  
1991 *PT: a Lógica da Diferença*. São Paulo, Ed. Ática.
- Kowarick, Lúcio  
1987 "Movimentos Sociais Urbanos no Brasil Contemporâneo: uma Análise da Literatura". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 1(3).
- Kowarick, Lúcio & Singer, André  
1993 "A Experiência do PT na Prefeitura de São Paulo". *Novos Estudos*, Cebrap, n.º 35.
- Krischke, Paulo  
1983 "Movimentos de Bairro: Dilemas e Alternativas". *Cadernos de Pesquisa*. PUCSP-URPLAN.
- Lefevre, Henri  
1973 *A Re-produção das Relações de Produção*. Porto, Publicações Escorpião.
- Lefort, Claude  
1983 *A Invenção Democrática*. Os Limites do Totalitarismo. São Paulo, Brasiliense.
- Lamounier, Bolívar  
1989 *Partidos e Utopias: o Brasil no Limiar dos Anos 90*. São Paulo, Ed. Loyola.
- Levine, A., Sober, E., Wright, E.O.  
1989 Marxismo e Individualismo Metodológico. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 11, v. 4.
- Lojkin, Jean  
1981 *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- Mainwaring, Scott  
1988 "Os Movimentos Populares de Base e a Luta pela Democracia: Nova Iguaçu". In: Stepan, Alfred (org.), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Martins, Carlos E.  
1982 "A Democratização da Vida Partidária". *Revista Cultura & Política*, Cedec/Cortez, n.º 8.
- Martins, José S.  
1989 *Caminhada no Chão da Noite*. São Paulo, Hucitec.
- Meneguello, Raquel  
1989 *PT: a Formação de um Partido, 1979-1982*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Moisés, José Alvaro  
1986 "Partido de Massas: Democrático e Socialista". In: Sader, Emir (org.), *E Agora, PT? Caráter e identidade*. São Paulo, Brasiliense.  
1994 *A Questão da Democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.



- Nascimento, E. P. e Barreira, I. A. (orgs.)  
1993 *Brasil Urbano: Cenários da Ordem e da Desordem*. Rio de Janeiro, Notrya.
- Novaes, Carlos A. M.  
1993 "PT. Dilemas da Burocratização". *Novos Estudos Cebrap*, n.º 33.
- Nosella, Paolo  
1992 *A Escola de Gramsci*. Porto Alegre, Artes Médicas.
- Oliveira, Isabel R. de  
1988 *Trabalho e política: as origens do Partido dos Trabalhadores*. Petrópolis, Ed. Vozes.
- Offe, Claus  
1983 "A Democracia Partidária Competitiva e o *Welfare State* Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 26, n.º 1.  
1988 *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid, Editorial Sistemas.
- Offe, Claus (org.)  
1984 *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Panebianco, Agelo  
1990 *Modelos de Partido. Organización y Poder en los Partidos Políticos*. Madrid, Aliança Editorial.
- Patarra, Ivo  
1996 *O Governo de Luiza Erundina*. São Paulo, Geração Editorial.
- Pierucci, A. Flávio  
1984 Democracia, Igreja e Voto: o Envolvimento dos Padres de Paróquia de SP nas Eleições de 1982. Tese doutorado em sociologia, FFLCH/USP.
- Pierucci, A. F. e Lima, M. C.  
1993 "São Paulo 92, a Vitória da Direita". *Novos Estudos Cebrap*, n.º 33.
- Pont, Raul  
1985 *Da Crítica do Populismo à Construção do PT*. Porto Alegre, Seriemá.
- Portelli, Hugues  
1980 "Democracia Representativa, Democracia de Dase e Movimentos Sociais". *Revista Cultura Política*, n.º 3.
- Przeworsky, Adam  
1988 "Marxismo e Escolha Racional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 6, vol. 3.  
1989 *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Ribeiro, Ana C. T.  
1991 "Movimentos Sociais: Caminhos para a Defesa de uma Temática ou os Desafios dos Anos 90". *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, Anpocs/Vértice.
- Rodrigues, Leôncio M.  
1990 *Partidos e Sindicatos*. São Paulo, Ed. Ática.
- Reis, Fábio W.  
1988 "Identidade, Política e Teoria da Escolha Racional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 6.

- Rosanvallon, Pierre  
 1982 "La Societé Polítique". In: Touraine, Alain (org.), *Mouvements Sociaux d' Aujourd'hui*. Paris, Les Ed. Ouvrières.
- Ruscheinsky, Aloísio  
 1995a "Questão Partidária e Movimento Social: o Relacionamento Entre Atores Sociais". *Momento*, DECC/FURG, n.º 8.  
 1995b "Representação Polítca e Educação". *Ambiente e Educação*. Mestrado de Educação Ambiental/FURG, n.º 1.  
 1996a Movimento de Moradia e Partido dos Trabalhadores. Tese de doutorado em Sociologia, São Paulo, FFLCH/USP.  
 1996b "Movimentos Sociais e Participação Institucional no Contexto da Década de 70". *Cadernos do ISP*, UFPel, n.º 9.  
 1997a "Educação: Movimento Social e Cultura Polítca". *Cadernos de Educação*. UFPel, n.º 8.  
 1997b "Discursos em Ventania: a Crise Real e a Educação". *Revista Educação Pública*. UFMT, junho.  
 1997c "Demanda Popular e Opção Polítca". *Momento*, FURG, n.º 10.  
 1998 "Cidade, Polítca Social e Participação Popular". *Cadernos CEDEC*, n.º 64.
- Sadek, Maria Tereza  
 1989 "Eleições 1988: Retórica ou Rumo Pluripartidário". *Lua Nova*, n.º 17.
- Sader, Eder  
 1988 *Quando Novos Personagens Entram em Cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Sader, Emir (org.)  
 1986 *E Agora, PT? Caráter e Identidade*. São Paulo, Brasiliense.
- Santana, Maurino M.  
 1993 "Partidos Polítcos: os Paradoxos da (In)convivência". In: Santos Jr, Raimundo B. (org.), *Movimentos Sociais nos Anos 90: Confronto e Reencontro Entre Sociedade Civil e Estado*. Teresina, CEPAC.
- Santos, Carlos N. F.  
 1981 *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- Sartori, Giovanni  
 1982 *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro, Zahar/Brasília, Ed. UnB.
- Scherer-Warren, I. e Krischke, P. (orgs.)  
 1987 *Uma Revolução no Cotidiano?* São Paulo, Ed. Brasiliense.
- Scherer-Warren, Ilse  
 1993 *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo, Ed. Loyola.
- Silva, Luís A.M. e Ribeiro, Análise C. T.  
 1985 "Paradigma e Movimento Social: Por Onde Andam Nossas Idéias?". *Ciências Sociais Hoje*, Anpocs/Cortez.
- Simões Júlio A.  
 1992 *O Dilema da Participação Popular. A Etnografia de um Caso*. São Paulo, Anpocs/Marco Zero.
- Singer, P. e Brant, V.C. (orgs.)  
 1980 *São Paulo: o Povo em Movimento*. São Paulo, Vozes/Cebrap.



- Singer, Paul  
 1988 "Reflexões Sobre Inflação, Conflito Distributivo e Democracia". In: Reis, F.W. e O'Donnell, G. (orgs.), *A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice.
- 1996 *Um Governo de Esquerda para Todos. Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo, Brasiliense.
- Souki, Lea G.  
 1986 Um Estudo Exploratório Sobre o Autoritarismo num Partido Político. Belo Horizonte, Tese de mestrado em Ciência Política, DCP/UFMG.
- Telles, Vera S.  
 1984 A Experiência do Autoritarismo e Práticas Instituintes. Tese de mestrado FFLCH-USP.
- Touraine, Alain  
 1973 *Producion de la Societé*. Paris, Edicion du Seuil.  
 1984 *Le Retour de l'Acteur*. Paris, Fayard.  
 1989 *Palavra e Sangue. Política e Sociedade na América Latina*. Campinas, Unicamp/Traj.Cultural.
- Touraine, Alain (org.)  
 1982 *Mouvements Sociaux d'Sujourd'hui*. Paris, Les Ed. Ouvrières.
- Verba, Sidney e Nie, Norma H.  
 1987 *Participation in America. Political Semocracy and Social Equality*. Chicago, University Chigado Press.
- Vigevani, Tullo  
 1989 "Movimentos Sociais na Transição Brasileira: a Dificuldade de Elaboração do Projeto". *Lua Nova*, n.º 17.
- Weffort, Francisco (org.)  
 1989 *PT : um Projeto para o Brasil*. São Paulo, Ed. Brasiliense.

## Resumo

### *Nexo entre Atores Sociais: Movimentos Sociais e Partidos Políticos*

No presente texto procuro apresentar diferentes óticas a propósito do relacionamento entre atores sociais, em especial considera-se a possibilidade da conexão entre movimento social e partido político, procedendo de maneira sintética e seletiva. Parte da literatura vem se mostrando incapaz de continuar a dar conta dos problemas colocados pelas transformações pertinentes aos movimentos sociais, pela crescente proximidade junto às orientações partidárias, à difusão da dupla militância e à pluralidade de perspectivas. Num primeiro momento, destacamos a contribuição das diferentes correntes sociológicas no âmbito do tema e da ótica de investigação sobre a relação entre movimentos sociais e partidos políticos. Em outra parte consideramos a literatura sobre a emergência de novos partidos, com destaque ao fenômeno da emergência de um partido de novo perfil no contexto de mobilizações de articulação múltipla. Por fim um conjunto de temáticas pertinentes ao campo das mobilizações de cunho popular onde de fato se conectam com o quadro partidário.

Palavras-chave: relacionamento, movimento social, partido.

**Palavras-chave:** relacionamento, movimento social, partido

## Abstract

### *Links Between Social Actors: Social Movements and Political Parties*

The article presents different perspectives on relations between social actors, focusing especially on a possible connection between social movements and political parties. Part of the literature has proven incapable of accounting for issues raised by changes in social movements, because of their increasing proximity to party guidelines, the spread of dual militancy, and the plurality of perspectives. The first part of the article addresses the contribution of different streams of sociological thought, particularly regarding the research approach to relations between social movements and political parties. The next part examines the literature on the emergence of new parties, with special emphasis placed on the emergence of a new profile party within the context of mobilizations encompassing varied interests. Lastly, the focus is placed on a group of issues related to popular mobilizations, where there are indeed connections to the party question.

**Keywords:** relationship, social movement, party



## **Debate sobre Autonomia Universitária\***

### **Autonomia Universitária: Notas sobre a Reestruturação do Sistema Federal de Ensino Superior**

*Carlos Benedito Martins  
Sérgio de Azevedo*

#### **Apresentação**

Estamos convencidos de que os participantes desta mesa-redonda compartilham o pressuposto de que a autonomia universitária constitui uma iniciativa importante para fortalecer as instituições de ensino superior mantidas pelo governo federal. Acreditamos também que os integrantes desta mesa assumem que a sua implantação deve ser feita claramente "a favor", e não "contra" as universidades federais, permitindo-as exercer de forma mais plena as suas responsabilidades acadêmicas e sociais. Desta forma, é preciso que a autonomia não venha significar o descompromisso do governo com a manutenção do sistema federal.

Certamente, a implantação da autonomia universitária não constitui uma panacéia para os grandes desafios que se colocam atualmente para o ensino superior brasileiro. Ela representa, sem dúvida, um bom rumo para o equacionamento de alguns entraves ao aprimoramento do ensino público. Uma vez que se trata de questão complexa, necessita ser mais discutida pelos atores envolvidos com o ensino superior, que devem avaliar os seus alcances e as suas possíveis conseqüências.

A comunidade científica, incluídos aí os cientistas sociais, pode contribuir para um maior esclarecimento desta temática, que seguramente terá desdobramentos em nossa vida acadêmica. As

análises e reflexões das ciências sociais podem interferir neste debate ao indicarem possíveis efeitos imprevistos e/ou perversos advindos da implantação da autonomia universitária, bem como ao apontarem os meios mais adequados para que a sua realização represente um avanço para o ensino superior no país, principalmente para as universidades federais.

#### **Autonomia e Ensino Superior no Brasil**

Historicamente, em diversos países do mundo, a autonomia constituiu-se como um processo visando garantir a liberdade da produção e da transmissão do conhecimento em face dos constrangimentos da esfera religiosa e dos campos do poder político e econômico. Na sociedade brasileira, o tema da autonomia universitária, em sua versão atual, cresceu de forma considerável a partir da década de 80, paralelamente à crise do financiamento do Estado. Tanto assim que a sua discussão tem incidido, a partir de então, basicamente em torno das questões do financiamento e da gestão, questões, sem dúvida, de grande importância para a discussão do tema.

No entanto, não se poderia deixar de assinalar que a adoção do princípio da autonomia universitária, introduzido no artigo 207 da atual Constituição, foi o resultado de um longo processo de mobilização desenvolvido pelos dife-

\* Esta seção publica os trabalhos apresentados na mesa-redonda Autonomia e Gestão das Universidades Brasileiras, realizada durante o XXI Encontro Anual da Anpocs, 21-25 de outubro de 1997.

rentes segmentos da comunidade acadêmica em prol da liberdade de pensamento. Desta forma, partimos do pressuposto de que um dos núcleos centrais da autonomia universitária consiste em uma constante defesa da preservação da liberdade de pensamento e da produção de conhecimentos ante os possíveis constrangimentos dos poderes político e econômico. A preservação da liberdade de pensamento constitui uma condição fundamental para a construção de uma vigorosa vida universitária. Assume-se também, como ponto de partida, que existe uma íntima relação entre a autonomia acadêmica e a autonomia administrativo-financeira. Esta última deve constituir um meio no processo de garantia da liberdade de criação e de transmissão do conhecimento.

O Brasil conta atualmente com 851 instituições de ensino superior. Trata-se de um sistema extremamente diferenciado, tanto em formatos institucionais quanto em modalidades de inserção destas instituições nas diversas regiões do país. O que se pode observar é que elas têm apresentado, em suas práticas, distintas vocações acadêmicas. Diante dessa situação, devemos nos afastar da tentação de moldar este sistema heterogêneo a partir de um único modelo aplicável a todas as instituições. A autonomia universitária, de certa forma, pode ser um caminho promissor no sentido de criar as condições adequadas para que as instituições de ensino superior explorem positivamente as suas diferenças institucionais e distintas vocações acadêmicas.

No início dos anos 80, o Brasil contava com 65 universidades. Atualmente existem 127 universidades, que representam 15% do conjunto do sistema. Não temos a indicação empírica de que este crescimento do número de universidades tenha sido acompanhado por um processo de melhoria do ensino. Destas 127 universidades, 39 são federais, 25 estaduais, 4 municipais e 59 privadas.<sup>1</sup> Há também notáveis diferenças acadêmicas e organizacionais entre estas instituições universitárias. É preciso dizer que nem todas elas se estruturam sob a prática da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme prescreve o preâmbulo do artigo 207 da Constituição nacional.

Certamente, a autonomia diz respeito ao

conjunto destas instituições. No entanto, como a Proposta de Emenda Constitucional n.º 370/96 concerne basicamente às instituições federais de ensino superior (IFES), o objetivo central desta comunicação é analisar o teor e o alcance das medidas propostas, bem como o seu impacto na vida acadêmica destas instituições.

As universidades federais respondem por 350 mil estudantes na graduação. Se somarmos os 13 mil alunos de seus estabelecimentos isolados, repondem por 22% das matrículas de graduação. Este segmento é de crucial importância para o país, uma vez que: (a) as IFES constituem um sistema nacional de ensino, encontrando-se presentes em todos os Estados da Federação, com exceção de Tocantins; (b) elas constituem um espaço destacado no processo de democratização das oportunidades educacionais em nosso país; (c) excetuando-se as universidades estaduais paulistas, uma parte substancial de nossa capacidade de pesquisa e da pós-graduação encontra-se instalada na rede federal; (d) as IFES constituem um dos espaços onde se institucionalizou a prática da profissão acadêmica no país; (e) elas têm desempenhado um papel fundamental na produção dos quadros político e tecnocientífico do país, constituindo-se também como um dos *locus* centrais da consciência crítica do país; (f) a partir de uma pluralidade de pontos de vista, e sem compromissos com fórmulas salvacionistas, elas têm representado um espaço privilegiado de reflexão e de publicização de questões fundamentais de nossa época e do país.

Neste sentido, acreditamos que as universidades federais precisam ser preservadas, fortalecidas e potencializadas pelo governo federal. Elas têm a grande responsabilidade estratégica de melhorar e capacitar o próprio sistema educacional do país, bem como de ocupar um papel fundamental no processo de desenvolvimento nacional.

Evidentemente, esta rede é heterogênea interiormente. Apresenta problemas significativos em seu funcionamento acadêmico que, no entanto, podem ser enfrentados e solucionados. A implantação e consolidação deste sistema federal de ensino superior, nas últimas décadas, cobrindo quase todo o território nacional, propiciou,



de nosso ponto de vista, uma melhoria no acesso ao ensino universitário, em especial nas regiões menos desenvolvidas. Entretanto, atualmente, mesmo imaginando um cenário de compromisso em incrementar o ensino público, a crise do Estado coloca fortes constrangimentos não só para o seu crescimento mas também para a manutenção do modelo que presidiu a estruturação das IFES.

Por outro lado, esse sistema formalmente homogêneo e isonômico do ponto de vista legal não tem se mostrado adequado para lidar com as fortes assimetrias acadêmicas entre as diferentes instituições que o integram. Excetuando o desempenho das universidades estaduais paulistas, a maior parte das pesquisas, publicações e cursos de pós-graduação mais conceituados hoje no país se concentra em um número relativamente pequeno de IFES.

Em outras palavras, pode-se dizer que, mesmo reconhecendo a existência de “ilhas de competência”, o sistema apresenta, no seu conjunto, uma produtividade aquém de suas possibilidades. O desafio do financiamento e da eficácia do governo federal nessa área encontra-se, nesse momento, estreitamente ligado à forma de se enfrentar a questão da autonomia universitária.

#### **Atores Participantes da Discussão sobre a Autonomia Universitária**

No Brasil, a crise do Estado desenvolvimentista — decorrente tanto de variáveis exógenas (globalização econômica, novos padrões tecnológicos, diminuição do poder do chamado Estado-nação etc.) quanto de constrangimentos endógenos (déficit fiscal, baixa produtividade em diversos setores produtivos, dificuldades de regulamentação adequada de antigas e novas questões estratégicas, entre outros) — coloca na ordem do dia a necessidade de importantes reformas institucionais. Nesse sentido, tanto a discussão da reforma universitária *lato sensu* como, especificamente, as propostas de mudanças nas IFES devem ser analisadas tendo como pano de fundo esse cenário mais amplo.

Excetuando as lideranças sindicais e estudantis, há praticamente um consenso entre os

demais atores envolvidos com as IFES — comunidade acadêmica, dirigentes universitários e os diversos órgãos do governo direta (Ministério da Educação e dos Desportos — MEC) ou indiretamente (Ministério da Administração e da Reforma do Estado — MARE) responsáveis por este campo — sobre a necessidade de transformação do sistema federal de ensino superior para adaptá-lo à nova realidade nacional. As controvérsias se referem, por um lado, à direção da mudança e ao papel a ser desempenhado pelos diversos atores nessa nova configuração institucional e, por outro, às estratégias de implementação das propostas e ao ritmo dessas mudanças.

Uma política pública envolve articulações de atores que buscam objetivos setoriais nem sempre harmônicos e coerentes entre si. No caso em pauta, isto pode ocorrer mesmo entre diferentes agências do governo federal. Assim, por exemplo, enquanto a área financeira parece priorizar os possíveis efeitos positivos da autonomia universitária sobre o déficit público — decorrentes de uma esperada diminuição dos gastos governamentais —, o MARE, ao sugerir transformar as universidades federais em “organizações sociais” (instituições de caráter público não estatal), enfatiza especialmente uma maior capacidade de prestação de serviços e um *trade-off* mais vigoroso com o ambiente socioeconômico (mercado, instituições da sociedade civil etc.). Por sua vez, o MEC, embora proponha uma alternativa que — diferentemente do MARE — amplia consideravelmente a autonomia universitária, advoga normas gerais e flexíveis que caracterizariam um novo sistema federal de ensino superior.

Em relação aos grupos da sociedade civil mais diretamente ligados à questão universitária, pode-se dizer, grosso modo, que tanto a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) como a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) — embora com matizes diferentes — consideram as propostas de reestruturação universitária partidas de órgãos oficiais (MEC e MARE) como parte de um plano global de reforma de corte neoliberal do Estado brasileiro,

inspirado por agências internacionais (FMI, BIRD, Banco Mundial etc.) sob influência direta e/ou ideológica dos grandes países capitalistas e conglomerados multinacionais. Desta perspectiva, o objetivo final, ainda que não explicitamente assumido pelo governo federal, seria a privatização da universidade pública (ver APUBH, 1997). Em função dessa postura teórica, essas entidades tendem, na prática, a uma política defensiva, que termina por priorizar a manutenção do *status quo*. Suas propostas, ao buscar “modernizar e democratizar” o sistema mantendo basicamente as estruturas institucionais atuais, tais como regras isonômicas, plano de cargos e salários em escala nacional, regime jurídico único etc., tornam difícil qualquer processo de negociação mais abrangente com o governo.

Sem cair na posição oposta de determinados grupos que manifestam uma clara adesão ao atual processo de globalização e reforma do Estado, buscando identificar como “modernas” e, portanto, positivas todas as tendências de transformações internacionais no plano socioeconômico e mesmo institucional — sem perceber os inúmeros efeitos perversos decorrentes desse processo —, não se pode deixar de considerar como extremamente simplista e redutora a posição dominante entre determinadas lideranças sindicais universitárias (docentes, discentes e técnico-administrativas), acima delineada de forma bastante esquemática.

Embora não seja o caso de desenvolver, nesse momento, uma crítica profunda a esta postura, basta lembrar que no plano interno do próprio governo federal há propostas divergentes, o que contribui para desmoronar o mito de um projeto global e articulado envolvendo as diversas agências governamentais. Por outro lado, no nível internacional, no que se refere às políticas para o ensino superior dos principais países ocidentais, a tese de privatização soa ainda mais inverossímil, pois o processo que se vem consolidado nas últimas décadas nas grandes universidades que atuam concomitantemente nas áreas de ensino e pesquisa é o de publicização dessas instituições, ainda que de uma forma não estatal.

Na nossa tradição — embora esteja em processo de mudança —, o conceito de público é

ainda profundamente identificado como sinônimo de governamental. No caso do ensino superior, tanto no exterior como, inclusive, no Brasil, é possível observar a existência de instituições não-governamentais, confessionais ou laicas, que apresentam características marcadamente públicas. Este é o caso, por exemplo, de algumas universidades confessionais, de modo destacado algumas instituições católicas. Além disso, o sistema nacional de pós-graduação *stricto sensu* é basicamente público, independente da instituição a que se vinculam os diferentes cursos (Dulci e Azevedo, 1992).

Outra instituição não estatal que possui proposta articulada e que mantém uma interlocução com o MEC no que se refere à reforma do sistema federal de ensino superior é a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), que reúne reitores e diretores de estabelecimentos isolados federais. Neste momento, as duas propostas colocadas em negociação e que de certa forma tendem a polarizar a discussão da reforma são a do MEC e da ANDIFES. Nesse sentido, discutir suas similitudes e diferenças torna-se importante para se compreender não só os temas mais polêmicos, como também os limites em que se desenrola o atual debate.

### Comparando as Duas Principais Propostas de Autonomia Universitária

A discussão da autonomia universitária, além das questões centrais de financiamento e produtividade, abrange temas recorrentes e complementares, como organização didático-científica, regime jurídico, política de recursos humanos e avaliação do desempenho de programas e cursos.

No que se refere ao marco legal, enquanto o projeto do MEC prevê mudanças constitucionais, a ANDIFES trabalha com legislação ordinária que permita, através da autonomia, conferir maior liberdade de ação e incremento da *accountability*, ou seja, da transparência, competência e responsabilidade social das universidades federais.

Atualmente, as universidades na qualidade



de autarquias já possuem uma razoável autonomia didático-científica. Essa dimensão é ampliada pelas duas propostas, que — sustentadas na Lei de Diretrizes de Base (LDB) — possibilitam às universidades uma série de iniciativas, tais como criação, modificação e extinção de cursos, definição de vagas, estabelecimento de currículos etc. Em suma, no referente à autonomia didático-científica, as duas propostas apresentam grandes semelhanças.

Entretanto, no que diz respeito à autonomia administrativa, elas manifestam diferenças significativas. O MEC propõe regime especial para servidores ativos e inativos de responsabilidade da própria universidade e autogestão, respeitada a lei referente à escolha de dirigentes (lista tríplice). A ANDIFES, por seu turno, defende um regime jurídico próprio e plano de carreira único para todas as IFES e propõe auto-organização na escolha de dirigentes e na administração de recursos humanos e materiais.

Ao defender a transferência para as universidades da responsabilidade pelos funcionários ativos e aposentados, a União busca promover uma política de recursos humanos mais austera. Provavelmente, no curso das negociações que se desenrolarão, o governo federal deverá arcar com os custos dos inativos anteriores à promulgação do processo de autonomia ou, no mínimo, propor alguma forma de transição que não onere excessivamente as universidades.

Por outro lado, a ANDIFES, ao defender um plano de carreira único, engessa iniciativas voltadas para melhor adequar esta questão seja às especificidades de cada universidade, seja ao ambiente socioeconômico no qual elas se encontram inseridas. Além disso, não incentiva a criação de interfaces criativas entre salários e produtividade, dimensão do corpo docente, eficácia administrativa, captação de recursos, verbas extra-orçamentárias, entre outras. Uma das explicações dessa proposta poderia ser o receio — especialmente por parte das instituições mais vulneráveis academicamente — de perda significativa dos salários. Esta seria uma forma de garantir um *lobby* formado por todas as IFES capaz de minimizar perdas em conjunturas de crise, mediante a defesa de um patamar mínimo de re-

muneração, e de demandar ajudas extraordinárias do erário público nos casos de dificuldades localizadas, como cobrir uma folha salarial mínima definida por lei.

No que diz respeito à autonomia da gestão financeira, há muitos pontos em comum entre as duas propostas e algumas diferenças significativas. Em primeiro lugar, há um virtual consenso sobre a transferência de 75% dos recursos do MEC (artigo 12 da Constituição) para o ensino federal de nível superior, ainda que a ANDIFES defina como “não menos de 75%”, abrindo uma brecha para maiores transferências. Entretanto, nessa mesma rubrica a proposta do governo federal fixa um prazo de dez anos para essas transferências. Seria o caso de se perguntar o que poderia acontecer depois. Haveria nova negociação? As universidades poderiam sobreviver sem esse aporte? A proposta oficial prevê também 5% dessa rubrica para expansão e melhoria da qualidade acadêmica, a critério do MEC. Em contrapartida, os reitores defendem recursos para estes fins mas sem limitação de alíquota e de acordo com determinação do Conselho Nacional de Educação (CNE). Quanto ao período de transição, ambas as propostas reconhecem a necessidade de complementação de recursos adicionais nos primeiros cinco anos, além de definirem que os recursos das IFES não devem ser inferiores a 95% dos recursos do ano anterior.

No que diz respeito à distribuição de recursos entre as IFES, o MEC apresenta uma série de variáveis que devem ser levadas em conta, como número de matrículas de graduação e pós-graduação, número de formandos, alunos do ensino básico, qualificação docente, área física construída, avaliação dos cursos, leitos de hospitais, produção acadêmica, entre outras. Por sua vez, a proposta da ANDIFES define que essa distribuição de recursos deve ser regulamentada através de proposição do CNE.

Por fim, no que se refere aos hospitais, o MEC defende que eles recebam parcela do orçamento da universidade e possuam autonomia financeira e administrativa. A proposta dos reitores mantém a estrutura atual, em que os hospitais se encontram vinculados às universidades.

Evidentemente, como acontece com toda

política pública, as diferentes opções de autonomia universitária implicam ganhos e perdas relativamente ao quadro atual.

### À Guisa de Conclusão

Desde o início da chamada Nova República, em meados dos anos 80, a comunidade acadêmica vinculada às IFES, seja — em maior escala — através de seus órgãos corporativos (associações nacionais de professores, de estudantes e de funcionários), mas seja também — ainda que de forma menos explícita — via grupos de pesquisa consolidados e sociedades científicas, tem-se posicionado majoritariamente contra todas as propostas governamentais que questionam os pilares sobre os quais repousa a atual estrutura federal de ensino superior, tais como a padronização das instituições, isonomia jurídica e quadro de carreira único de âmbito nacional. Não foi por outro motivo que as propostas do Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES), criado durante o governo Sarney, sequer chegaram a ser discutidas satisfatoriamente no interior das universidades. A reação em grande escala fez o governo retroceder e manter o formato institucional vigente, que já evidenciava claros sinais de grande debilidade.

Em verdade, a retórica da autonomia defendida pela maioria desses grupos universitários priorizava o mínimo de ingerência do governo federal nas políticas e no funcionamento da universidade mas, paradoxalmente, exigia que o mesmo assumisse os custos decorrentes dessa “autonomia”. Se levada às últimas conseqüências, poder-se-ia dizer que algumas dessas propostas — mormente aquelas oriundas dos setores sindicais — se aproximavam, na prática, de uma demanda de soberania perante o governo federal.<sup>2</sup>

Em relação aos dirigentes universitários (reitores, diretores, pró-reitores, Conselhos Universitários etc.), o comportamento inicial, comotendência, foi também de cautela e muito parecido com o dos demais atores acima mencionados. Se não havia o discurso inflamado dos setores sindicais, por outro lado receava-se que a autonomia proposta pelo governo transferisse os con-

flitos de grupos para o interior da universidade, sem a contrapartida de recursos adequados para a administração dessas disputas. Nesse sentido, o comportamento majoritário entre os reitores foi o de considerar o tema como prioritário ao nível da retórica, mas na prática eles não envidaram maiores esforços em aprofundar o debate e buscar a criação de consensos mais sólidos. Isto ocorreu seja em virtude da repulsa ou apatia da maior parte da comunidade às propostas oriundas do governo — avaliadas como tendo por objetivo principal diminuir custos mediante a supressão de direitos trabalhistas conseguidos ao longo das últimas décadas (isonomia, aposentadoria especial, estabilidade funcional etc.) —, seja porque a autonomia era vista pelos dirigentes universitários como apresentando grandes incertezas em relação às novas condições de gestão universitária.

Esse processo levou a uma progressiva deterioração do *status quo* do sistema federal de ensino superior, já que o tema da reforma universitária passou a ter baixa prioridade na agenda governamental e, por outro lado, não havia propostas de mudanças — governamentais ou de setores da comunidade acadêmica — com força suficiente para alicerçar alianças englobando os principais atores envolvidos. Pode-se dizer que, em decorrência da complexidade do tema e das pressões contraditórias, as diversas administrações federais pós-regime militar optaram por uma grande dose de inércia e por ações incrementais e pontuais voltadas para “apagar incêndios”, estratégia que a literatura especializada designa como de “não-política”, mesmo quando mantendo, no plano discursivo, uma crítica explícita à estrutura universitária. Infelizmente, ocorreu — em grande medida — o que, no início desta década, já se previa em caso de continuação dos impasses e indefinições então existentes. Em outras palavras, essa situação “levaria a um gradual aprofundamento da crise institucional do sistema [...] se tornariam mais agudos os efeitos da ‘balcanização’ das instituições, do corporativismo de seus segmentos, da falta de recursos financeiros, da hipertrofia do sistema, da disparidade de desempenho entre as universidades e faculdades, da evasão de quadros de maior qualificação, da



baixa *performance* administrativa, entre outras conseqüências” (Dulci e Azevedo, 1992).

Se, por um lado, é verdade que, de um modo geral, o quadro exposto se concretizou *vis-à-vis* a situação do início da década, por outro lado, ocorreram mudanças importantes que necessitam ser matizadas para pensarmos os cenários mais prováveis nos próximos anos. Primeiramente, em função tanto da explicitação da crise fiscal nos três níveis de governo como do processo de reforma em outras arenas do Estado. Atualmente existe um número significativo de atores que percebem a necessidade da introdução de mudanças estruturais no atual sistema federal de ensino superior. Além dos dirigentes universitários, que, como vimos, possuem uma proposta alternativa capaz de negociar com o projeto do MEC, boa parte da comunidade acadêmica encontra-se plenamente consciente da marcha acelerada desse processo. Isto fica claro quando se percebe uma maior agressividade na captação de recursos extra-orçamentários, tanto em pesquisas como em projetos de extensão e/ou de cursos de especialização remunerados e voltados para clientela específicas. Acreditamos que mesmo entidades como a ANDES, a UNE e a FASUBRA, que optaram, até o momento, por uma posição defensiva do atual sistema ante as propostas oficiais de reforma universitária, sabem que jogam uma cartada quase perdida.<sup>3</sup> Essa posição de princípio do setor sindicalista não deixa de ser preocupante, uma vez que afeta a correlação de forças entre os grupos de maior poder de manobra, que realizam um verdadeiro *tour de force* para definir os rumos da reforma universitária.

De maneira simplificada, poder-se-ia delinear dois cenários principais para a arena que estamos analisando. No caso da manutenção do *status quo*, em que, paralelamente à postura dos setores sindicalistas, que consideram as bases do atual sistema um bem “não negociável”, há também fortes fricções entre o MEC e a ANDIFES (apesar de vários pontos comuns entre as suas respectivas propostas), poder-se-ia ter como resultado uma aliança hegemônica englobando os ministérios do Planejamento, da Fazenda e o MARE. Tudo leva a crer que a área financeira do governo até o momento tem priorizado, com

relação à questão da autonomia universitária, o equilíbrio fiscal, mostrando pouca sensibilidade com os rumos e possíveis efeitos perversos decorrentes de um esgarçamento das universidades públicas federais. Por sua vez, o MARE está convencido de que a melhor opção para as universidades federais seria sua transformação em “organizações sociais”, ou seja, em entidades “públicas não estatais”. O problema na proposta do MARE não seria a elaboração de um arranjo institucional em si — que possui algumas virtudes incontestáveis, tais como autonomia, flexibilidade, possibilidade de maior eficiência administrativa etc. —, mas o fato de não levar devidamente em conta as especificidades das universidades federais para o conjunto do país e a necessidade da manutenção de um sistema federal de ensino superior, ainda que totalmente reestruturado.

A implantação desse cenário acarretaria uma possível atomização das IFES, bem como a perda de um instrumento estratégico por parte do governo federal para imprimir mudanças consideradas prioritárias no ensino superior, com repercussões preocupantes a médio e longo prazos para o próprio desenvolvimento nacional.

Outro cenário possível — e mais desejável do nosso ponto de vista — dar-se-ia pela formação de um consenso negociável entre as posições do MEC e da ANDIFES,<sup>4</sup> podendo inclusive envolver também algumas associações científicas. Isto permitiria garantir uma política regulatória que legitimasse padrões universalmente aceitos de avaliação de desempenho, gestão acadêmica, distribuição de recursos orçamentários, criação e reestruturação de cursos de graduação e de pós-graduação. Por outro lado, esse novo sistema federal de ensino superior seria seguramente muito mais flexível, de modo a que as várias instituições pudessem desenvolver suas vocações regionais e diferentes interfaces entre as funções de ensino, pesquisa e extensão. Além disso, mantendo-se patamares mínimos universais previamente acordados, poder-se-ia testar diversos formatos institucionais mais condizentes com a enorme diversidade social e institucional do país, rompendo com a camisa-de-força da atual legislação, excessivamente simétrica e isonômica. Isto permitiria também que as universi-

dades federais — preservadas, fortalecidas e potencializadas pela autonomia — pudessem exercer de forma plena a sua responsabilidade estratégica em melhorar e capacitar o próprio sistema educacional do país, bem como em ocupar

com maior eficácia o papel fundamental que elas possuem na dinâmica do processo de desenvolvimento nacional.

(Recebido para publicação  
em junho de 1998)

### Notas

1. A respeito da evolução das instituições de ensino superior na sociedade brasileira, ver SEEC/MEC (1996a, pp. 7-10).
2. Isto pode ser exemplificado pelo pouco empenho da ANDES, UNE e FASUBRA em lutar pela derrocada da lista sêxtupla para escolha de reitores, implantada durante o regime militar. A manutenção dessa regra esdrúxula após a redemocratização facilitava a demanda de se esgotar o processo de escolha dos reitores e dirigentes no âmbito da própria universidade. Mesmo hoje, após a revisão da legislação, com a implantação da lista tríplice e a possibilidade de o Conselho Universitário realizar consultas aos três segmentos (docentes, discentes e servidores técnico-administrativos), com maior peso relativo para os professores, percebe-se em muitas universidades federais tentativas de burlar a lei de modo a retirar do governo federal qualquer margem de participação na escolha dos dirigentes de instituições mantidas pela União.
3. Situação similar ocorre com a CUT e outros sindicatos e partidos políticos no caso do processo de privatização em curso nas esferas estadual e federal.
4. Um acordo desse tipo, evidentemente, seria enormemente fortalecido se uma ou mais organizações sindicais (especialmente a ANDES e a UNE) conseguisse, de alguma forma, firmar um pacto com o MEC e a ANDIFES. Isso, no entanto, parece ser difícil de ocorrer em função da postura política dessas entidades, analisada anteriormente.

### Bibliografia

- APUBH — Associação dos Professores Universitários de Belo Horizonte  
1997 “Autonomia Universitária”. *Informativo*, n.º 9, maio.
- Candotti, Ennio.  
1996 “O Sistema Federal de Ensino Superior: Problemas das Alternativas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, n.º 23, Ano 8, outubro.
- Cunha, Luís Antônio  
1996 “Políticas para o Ensino Superior no Brasil: Até Onde Irá a Autonomia Universitária?”. *Revista Educação e Sociedade*, São Paulo, vol. 17, n.º 55.
- Dulci, O. e Azevedo, S. de  
1992 “A Crise da Universidade Pública e a Reforma do Sistema Federal de Ensino Superior”. *Revista Educação Brasileira* (Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras — CRUB), Brasília, n.º 29, jul.-dez., pp. 17-42.
- Durham, Eunice Ribeiro  
1989 “A Autonomia Universitária”. *Revista Educação Brasileira*, Brasília, vol. 11, n.º 23, outubro.



- 1996 "O Sistema Federal de Ensino Superior: Problemas e Alternativas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, n.º 23, Ano 8, outubro.
- Favero, Maria de Lourdes  
1988 "Autonomia Universitária: Necessidades e Desafios". *Cadernos CEDES*, São Paulo, CEDES, n.º 22.
- Figueiredo, Vilma  
1967 "A Diversidade de Universidades". *Jornal da Ciência*, Rio de Janeiro, 16 de maio.
- Guimarães, Jorge A.  
1996 "Perspectivas para as Instituições Federais de Ensino Superior". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, n.º 23, Ano 8, outubro.
- Martins, Carlos Benedito  
1996 "Caminhos e Descaminhos das Universidades Federais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, n.º 23, Ano 8, outubro.  
1997 "Novos Rumos para o Ensino Superior". *Jornal O Tempo*, Belo Horizonte, 17/8/1997.
- Neves, Abílio Baeta  
1994 "Autonomia e Reforma no Ensino Superior no Brasil". *Revista Educação Brasileira*, Brasília, vol. 16, n.º 33, outubro.
- Neves, Clarissa Baeta.  
1997 "A Universidade a Caminho da Flexibilização?". *Jornal O Tempo*, Belo Horizonte, 17/9/1997.
- Schwartzman, Jacques  
1991 "A Administração das Universidades Públicas: A Racionalidade da Ineficiência". *Revista Educação Brasileira*, Brasília, vol. 13, n.º 26, julho.
- Schwartzman, Simon  
1997 *A Redescoberta da Cultura*. São Paulo, Edusp.
- SEEC/MEC.  
1996a *Evolução das Estatísticas do Ensino Superior no Brasil. 1980-1994*. Brasília, MEC.  
1996b *Desenvolvimento da Educação no Brasil*. Brasília, MEC.





**A Construção da Universidade Autônoma**

*José Vicente Tavares dos Santos*

No processo de globalização, cuja origem pode ser datada na década de 70, desenvolvem-se processos sociais e políticos, de caráter estrutural e conjuntural, que configuram múltiplos efeitos no nível econômico, no mundo do trabalho, no mundo da cultura e na esfera das universidades.

No caso das universidades, existe uma série de documentos do Banco Mundial que afirmam que as universidades sul-americanas são ineficientes, têm baixa produtividade, pouca experiência de pesquisa e gastam muitos recursos públicos que poderiam ser dirigidos ao ensino básico. Portanto, o apelo do Banco Mundial é no sentido de que as universidades deveriam ampliar suas fontes de recursos, com uma clara opção pelo ensino pago, até atingir o limite de 30% dos seus orçamentos. Ou seja, o Banco Mundial gostaria que as universidades latino-americanas tivessem outras fontes de recursos que não o próprio Estado; no limite, gostaria que o Estado se desobrigasse do ensino superior.

Em contrapartida à proposta do Banco Mundial, a Unesco apresenta uma outra visão sobre a conjuntura mundial e o futuro das universidades. De acordo com esta visão, o processo de globalização, visto como um processo de mundialização da economia, da sociedade e até mesmo dos estilos de vida, ao mesmo tempo que produz a expansão da democratização da sociedade, produz também a exclusão de amplos setores sociais. A Unesco propõe, no limite, que a globalização fortaleça o desenvolvimento sustentado e a cidadania.

As universidades, inseridas neste contexto

mundial, deveriam, segundo a Unesco, seguir três princípios. O primeiro princípio é o da pertinência, que afirma que as universidades devem contribuir para a construção da cidadania mundial, desenvolvendo uma educação superior massiva e de qualidade. Ainda dentro desse princípio da pertinência está o respeito à liberdade acadêmica e à autonomia institucional, exatamente a grande bandeira histórica das universidades latino-americanas. O segundo princípio é a idéia da qualidade, muito mais rica do que a idéia da qualidade total, significando que a universidade deve seguir princípios de rigor na qualidade acadêmica e na avaliação de seus processos e resultados. O terceiro princípio é o da internacionalização do conhecimento, e portanto das universidades — evidentemente, com graus de internacionalização variando de universidade para universidade e de disciplina para disciplina.

Reside aqui o contraponto talvez mais direto no que diz respeito à responsabilidade do Estado com relação ao ensino superior. O Banco Mundial diz que a América Latina tem de investir no ensino básico e que o Estado deveria se desobrigar paulatinamente do ensino superior, impondo o ensino pago e a ampliação das fontes de recursos das universidades a partir de sua relação com as empresas. A Unesco, por sua vez, afirma que corresponde essencialmente ao Estado e às suas instituições a definição de normas gerais e o financiamento do ensino superior. Reitera que se deve entender a universidade não como uma carga para o orçamento público, mas como um investimento nacional a longo prazo, destinado à melhoria da competitividade econô-

mica e ao fomento do desenvolvimento cultural e da coesão social. Na visão da Unesco, portanto, o apoio público à educação superior é essencial para que ela possa desempenhar sua função educacional, institucional e social, embora não se descarte a busca de outras alternativas de financiamento.

Dessa discussão sobre autonomia e financiamento das universidades, fica a impressão de que o Estado de fato vem se retirando do financiamento da universidade, ou pelo menos do financiamento direto, pois em muitos casos o financiamento não é para a instituição, mas para grupos dentro da instituição. Neste quadro emerge o Projeto Columbus, com a participação de cerca de 70 universidades de vários países do mundo, para enfrentar os problemas da massificação da universidade e da escassez de recursos em um contexto de internacionalização que produz uma crescente demanda por eles. Nos países nos quais os governos convivem com maior autonomia administrativa também se exige das universidades uma maior transparência de gestão, responsabilidade que requer dos dirigentes maior competência administrativa. O objetivo do projeto, originado na Europa, é, pois, promover o desenvolvimento institucional da universidade mediante o aperfeiçoamento do seu papel estrutural. O programa partiu de um enfoque muito grande na relação universidade/indústria mas, a partir do crescimento do grupo, assumem relevância três grandes áreas de trabalho: a gestão universitária, a qualidade do ensino, e a relação da universidade com seu entorno.

No quadro brasileiro, percebemos três grandes crises: uma crise externa, uma crise da pesquisa e uma crise interna. A primeira irrompeu durante o governo Collor, quando foi dito que 30% dos professores seriam demitidos por estarem ociosos. Desde então, tem havido claras tentativas do Estado de não financiar mais o ensino superior. Mas, considerando que, no Brasil, a universidade pública é responsável por 90% da pesquisa científica realizada, não há como implantar aqui o modelo chileno, por exemplo, a não ser por uma insanidade, já que não há pesquisa nas universidades particulares. Ou seja, embora o Estado brasileiro tenha esposado as teses do

Banco Mundial, ou seja, a intenção de se desbrigar do ensino superior, não há como não perceber a capacidade de produção de conhecimento das universidades públicas. Assim, a primeira crise é essa crise externa, que viemos enfrentando nestes últimos seis anos, deflagrada pela tentativa do Estado brasileiro de não assegurar mais o ensino superior.

Isso se reflete na crise do funcionamento da pesquisa, marcada pelo financiamento insuficiente e irregular. Esse aspecto é terrível no caso brasileiro porque aqui se criou uma situação estrúxula de competição entre os miseráveis e os pobres, quer dizer, entre a graduação e a pós-graduação, entre pesquisadores e não pesquisadores, uma briga de esfomeados que vivemos no cotidiano. A crise de financiamento da pesquisa só não é absoluta porque surgiram processos interessantes neste últimos dez anos, como as fundações estaduais de amparo à pesquisa no Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Ceará, Rio de Janeiro e Distrito Federal, além da precursora, a FAPESP. A esta situação se soma a falta de acompanhamento da avaliação. Então, o problema da desigualdade da pesquisa no Brasil evoca, ao invés de soluções, uma fuga para adiante: se uma estrutura não funciona, cria-se uma nova e a anterior permanece.

A outra crise é a crise interna: a falta de espírito institucional, de espírito coletivo. Na universidade brasileira a fragmentação é o horizonte, o que aparece de várias maneiras. O padrão de dominação interna nas universidades reflete uma falsa democracia, no sentido de que há mil comissões, mil reuniões nos processos administrativos, porém sem resultados para a instituição.

Essa fragmentação tem várias faces. Ela está muito ligada à prática administrativa porque nas universidades predominam os favores, as trocas, o clientelismo e a vassalagem. Esse é o modo de dominação interna na universidade, ao lado de um enorme individualismo, que aparece de diversas maneiras: pode ser chamado de corporativismo, se quiserem, embora na maioria das vezes esse individualismo pode ser um grupalismo, uma situação em que se coloca a lógica particular, individual, diante da institucional. Em outras



palavras, na universidade não há custo, sempre alguém paga: se não é o chefe de departamento, é o diretor que manda para o pró-reitor, que manda para o reitor, que manda para o ministro. Pensar que tudo poderia ter custado menos, ou que o recurso poderia ser usado de forma alternativa, isso não existe. Há uma estrutura que determina essa fragmentação da universidade, como reflexo de políticas induzidas dos governos.

Talvez algumas inovações no nível da gestão pudessem ser pensadas. A metodologia do planejamento estratégico, formal ou situacional, como uma tecnologia administrativa é fundamental para se compor um corpo institucional. Ligada a esse planejamento estratégico está a avaliação institucional, com múltiplos indicadores. Penso que uma universidade autônoma tem de incorporar todas as modernas tecnologias de gestão, e incorporar no cotidiano a avaliação e o acompanhamento. Devemos resgatar essa idéia do planejamento, da planificação, que uma é experiência do socialismo, e trabalhar ela dentro da universidade, fazer uma discussão sobre as diferentes escolas e visões do planejamento estratégico.

Se nós olharmos o mundo da administração privada nos últimos dez anos, desde os modelos japonês, sueco, do sul da Alemanha, da França ou da Inglaterra, encontraremos várias experiências de planejamento estratégico. Muitas instituições e empresas brasileiras também o fizeram nos últimos anos, como a Petrobrás, o CNPq, a Finep. A Universidade Federal do Rio Grande do Sul também já conta com experiências importantes nesse sentido. Nós podemos até discutir o que é isso, mas uma universidade autônoma não pode ser apenas uma idéia na cabeça. Além de uma câmara na mão, ela também tem de ter audácia administrativa e combinar eficiência com participação social.

Acho que toda essa revolução mundial em termos de planejamento estratégico poderia ser aplicada na gestão pública: relembrar o conceito clássico de eficiência, ter uma racionalidade de meios com relação a fins, usar recursos de modos mais eficientes, sobretudo recursos públicos. Algumas experiências democráticas de administração no Brasil já se deram conta disso, como

as prefeituras de Porto Alegre ou do Distrito Federal, que têm um orçamento público e constroem as prioridades por meio de um processo participativo.

Uma definição interessante de planejamento estratégico é: uma ação corrente para assegurar conseqüências futuras, pressupondo um prosseguimento formal, a integração das decisões e a previsão das conseqüências. Esse planejamento pode ser de cima para baixo e de baixo para cima; necessariamente será em ambas as direções. No caso da universidade, ele só será planejamento se conseguir ser dialógico, para citar Paulo Freire.

Aplicado ao financiamento da pesquisa, o planejamento implica que a universidade deva contar os seus pontos fortes, as suas áreas prioritárias, e então, através da avaliação, definir que áreas de estudo não são mais pertinentes, segundo suas definições. Trata-se da idéia de que se tem um volume limitado de recursos e, portanto, há que estabelecer prioridades ou fazer substituições.

Isso parte do que denomino de "tributo institucional". Por exemplo, na Universidade de Warwick, na Inglaterra, o tributo de um projeto de pesquisa aplicada é de 110%, com a seguinte repartição: 40% para o departamento, 30% para a faculdade, 20% para a administração central e 20% para um fundo de construção. O raciocínio é o seguinte: se concebemos uma universidade como uma instituição autônoma, precisamos computar todas as entradas e saídas de recursos, de modo que esse tributo é fundamental. Estimular a capacidade de elaboração de projetos e ter um tributo institucional são questões centrais na universidade autônoma, pois é necessário desenvolver essa capacidade empreendedora.

Nós precisamos de um pacto em que fique claro esse princípio de que há um custo e um tributo institucional. O custo seria estimado mas o tributo seria construído institucionalmente, para que o próprio projeto de autonomia não fique prejudicado. Nós temos de construir coletivamente essa idéia, para se ter um ente público que desenvolva suas funções dentro dos princípios que defendemos, porque a busca desesperada de recursos pode levar à destruição da universidade.

de. Devemos criar mecanismos de previsibilidade do imprevisível, senão a universidade termina e deixa de ser pública, vai virar patrimônio histórico, fragmentada e esquecida.

Nessa direção, alguns pontos são fundamentais. Primeiro, a questão do financiamento da universidade pelo Estado é ineludível. Segundo, a universidade autônoma pressupõe um espírito de corpo, a fim de superarmos fragmentações de várias ordens. Terceiro, há que se estimular claramente um aumento da produtividade da universidade pública, em termos do crescimento do número de alunos de graduação e pós-graduação, da produção científica e das atividades de extensão. Quarto ponto: a relação com a indústria deve ser, em primeiro lugar, local e regional. No parque tecnológico de Warwick, por exemplo; quem construiu o primeiro projeto de incubadora foi um banco e o governo municipal. Deve haver uma preocupação com o entorno social, uma preocupação em criar uma rede de interações, do governo central aos governos locais, passando pela indústria e pelas associações. A idéia é a de que esse recurso externo seja complementar e que haja transparência na contabilidade. Isso é realmente o oposto da fragmentação.

Essa questão da autonomia abre uma nova dimensão, que chamo de reconstrução do ente público. Aí entra a questão dos empresários e, fundamentalmente, o combate à noção de que não há custo no setor público. Em uma universidade autônoma, nós vamos ter de custar mais caro. Outro ponto importante é que o Estado está perdendo sua capacidade técnica e está buscando cada vez mais a universidade, porém sem querer arcar com tais custos.

Se uma universidade autônoma não contar com esses traços, fracassa. As universidades devem escolher como orientação normativa, primeiro, a sua democratização. Há todo um efeito de determinado tipo de epistemologia que leva a privilegiar a excelência como a ciência normal, em termos do que é a produtividade. Por consequência, o único critério de avaliação dos projetos é o mérito. Recentemente, porém, o CNPq definiu em seu plano institucional a missão de promover o desenvolvimento científico e tecnológi-

co e executar pesquisas necessárias ao progresso econômico-social e cultural do país seguindo, combinadamente, os critérios do mérito científico e da relevância social.

Outro princípio é o da transparência, não apenas da administração central, mas de todos e de cada um. Para que essa transparência se realize, é preciso o desenvolvimento de uma capacidade criativa e empreendedora do conjunto da universidade e o desenvolvimento de uma prática administrativa não clientelista.

De modo geral, na questão da autonomia da universidade, há que se levar em conta duas ameaças. Primeiro, a do Estado. O recente projeto de lei sobre a autonomia universitária revela tais ameaças: as privadas ficaram de fora da regulação estatal; a questão do financiamento respeita apenas um fundo de dez anos, não se sabendo o que vai ocorrer depois desses dez anos; a questão do financiamento estável fica ameaçada; a questão dos salários e das aposentadorias também não fica resolvida, e tampouco há propostas de como evitar que esse patrimônio público se dissolva. Isso é uma séria ameaça. Por outro lado, se nós olharmos o projeto dos grupos de excelência, veremos claramente que o dinheiro não é novo, pois houve a redução das verbas para auxílios à pesquisa do CNPq, que não são pagos desde 1995. Segundo, há o aspecto da extraterritorialidade, não pensando na universidade de hoje, mas na do futuro: se uma universidade tiver alguns grupos de excelência, isso será ótimo para tais grupos, mas, e os outros?

A defesa da universidade pública constitui a pedra angular do atual processo, pela reconhecida importância do trabalho dos seus docentes, funcionários e estudantes, não apenas na graduação, mas principalmente na pós-graduação e na pesquisa. O *Directorio dos Grupos de Pesquisa do CNPq* de 1996 indica que nas 46 maiores instituições de pesquisa brasileiras estão localizados cerca de 6.231 grupos de pesquisa, ou seja, 85,7% do total de 7.271 grupos então existentes. Ora, daqueles 6.231 grupos, apenas 298 estão inseridos em instituições privadas (são quatro instituições confessionais). Portanto, 95% da pesquisa feita nas 46 maiores instituições científicas do país está a cargo de grupos de pesquisa



de instituições públicas, das quais 26 são instituições federais de ensino superior (IFES).

A autonomia universitária, entendida como uma forma política capaz de potencializar as funções da universidade como centro de formação de recursos humanos qualificados e de cidadãos conscientes, núcleo de produção de conhecimento pela atividade regular de pesquisa e pólo irradiador de novos saberes e de novas tecnologias para a sociedade em seu conjunto, tem sido uma das grandes reivindicações das universidades latino-americanas. O princípio foi incorporado à Constituição brasileira de 1988 como resultado das lutas estudantis pela reforma universitária organizadas desde os anos 60.

Acreditamos que é preciso defender a universidade pública não apenas em seu patamar atual, mas também assegurando sua expansão e as garantias trabalhistas dos docentes e técnicos-administrativos. Por outro lado, é preciso começar a construir a autonomia da universidade pública, desencadear um processo de discussão conjunta acerca das possibilidades de auto-organização e de mudança da cultura organizacional vigente. Precisamos firmar uma posição firme e serena em relação à complexa questão da autonomia universitária, pois se trata do futuro do melhor ensino, da melhor pesquisa e da mais atuante extensão de nosso país. E para discutirmos essa questão da autonomia tem de haver um espírito autônomo. As crises internas e externas tem de ser discutidas. Com isso quero dizer que refletir sobre autonomia é dizer que não aceitamos uma autonomia que seja destrutiva do patrimônio público.

Nesta agenda de defesa da universidade pública e de construção da autonomia universitária, considero fundamental para o debate nove temas:

1) *Ente de direito público.* As IFES precisam manter sua definição institucional de ente jurídico de direito público;

2) *Gratuidade do ensino.* As universidades federais autônomas devem manter o preceito constitucional de gratuidade do ensino, condição básica para a democratização do ensino superior;

3) *Sistema de Universidades Públicas Federais.* As IFES se propõem a constituir um Sistema de Universidades Públicas Federais, como garantia de sua preservação e crescimento;

4) *Financiamento pelo Estado.* O Estado deve continuar a assegurar o financiamento das IFES segundo um orçamento global que garanta um patamar mínimo inicial, o qual será necessariamente superior ao atual, visto a defasagem salarial acumulada desde janeiro de 1995 e a falta de verbas para as despesas mínimas, como energia elétrica, água, manutenção de equipamentos etc. Saliente-se que a captação de recursos de fontes privadas não ultrapassa 5% na USP e não chega a 10% nas universidades norte-americanas;

5) *Regime de trabalho.* O regime de trabalho deverá ser único para todo o Sistema das IFES, envolvendo um plano de cargos e salários para os docentes e para os técnicos-administrativos, capaz de propiciar carreiras baseadas no mérito acadêmico, científico e administrativo. Em particular, por uma questão de justiça, a situação dos aposentados deverá ser mantida com verbas do MEC e as dívidas trabalhistas com a União, atuais e futuras, também deverão ser arcadas pelo MEC. Neste mesmo plano, a Previdência Social para o atual quadro precisa ser preservada pelo MEC, cabendo às futuras universidades autônomas discutir formas para seus futuros docentes e técnicos-administrativos;

6) *Escolha de dirigentes.* Ao se tornarem universidades autônomas, o processo de escolha de seus dirigentes deverá se pautar por procedimentos internos ao Sistema das IFES capazes de garantir politicamente esta autonomia;

7) *Gestão pública inovadora.* A gestão das universidades autônomas deverá ser capaz de unir a eficiência e transparência com a responsabilidade social do serviço público, dirigido às necessidades do público, adaptando metodologias contemporâneas de gestão democráticas, tais como o planejamento estratégico, normativo e situacional, a informatização, a avaliação institucional, a autonomia das Procuradorias e a participação social de segmentos internos e da sociedade civil e do Estado;

8) *Financiamento da pesquisa.* O financiamento da pesquisa para uma universidade autônoma por parte de agências de fomento exige a plena transparência desses repasses e sua aprovação pelas instâncias competentes da instituição, assegurando-se o atendimento a todos os grupos de pesquisa qualificados, sejam consolidados, em consolidação ou emergentes;

9) *Extensão.* As atividades de prestação de serviços precisam ser estimuladas e chamadas a contribuir para o fortalecimento da universidade autônoma, com plena transparência e adequada tributação institucional, de modo que as outras atividades de ensino, pesquisa e extensão possam vir a se beneficiar desta utilização de recursos humanos e materiais da instituição.

A discussão por todos desta agenda da autonomia universitária possibilitará construir uma posição que garanta melhores condições para expandir nossa capacidade de pesquisar e de produzir conhecimento, de formar professores e profissionais e de estabelecer uma interação dinâmica com a sociedade, superando a limitação das perspectivas corporativas sindicais e das intenções privatizantes de segmentos do Estado brasileiro. Temos de defender a universidade pública para começar a construir a *universidade pública autônoma.*

(Recebido para publicação  
em julho de 1998)



*Universidade, Autonomia e Qualidade Acadêmica*

*Gilberto Velho*

Tornou-se lugar-comum falar mal da universidade. Qualquer pessoa medianamente letrada permite-se emitir julgamentos de valor definitivos sobre as deficiências e os fracassos da instituição. Certos setores da imprensa, particularmente, deliciam-se com qualquer notícia que possa confirmar essa imagem negativa. Por outro lado, é inegável que os fatos relacionados à atividade universitária ocupam um espaço na mídia que confirma, mesmo que de modo paradoxal, a importância da instituição.

A universidade, dentro de uma tradição humanista, foi representada como instituição-chave para a produção e difusão de conhecimento. Desde, pelo menos, as suas origens medievais e renascentistas, com Bolonha, Paris, Oxford, entre outras, caracterizou-se por congregar boa parte das elites intelectuais da sociedade. Sem deter a exclusividade, em várias situações liderou o avanço do conhecimento, enfrentando a intolerância, o preconceito e o senso comum. Não se trata, no entanto, de mitificá-la, mas de perceber as suas contradições, conflitos e deficiências. Em vários momentos, houve dentro da própria universidade manifestações de intolerância e mesquinhez intelectual. Mas, com todas as diferenças nacionais e de período histórico, permaneceu como uma das suas marcas principais a valorização do conhecimento como um fim em si mesmo. Sem dúvida registram-se contribuições fundamentais da universidade para o desenvolvimento tecnológico, para a inovação e para várias conquistas com repercussão clara nas esferas da economia e do trabalho, como nas diversas etapas da Revolução Industrial e em períodos pos-

teriores — por exemplo, no desenvolvimento da física nuclear e da informática. Assim, com variações e nuances, percebe-se na sua história uma tensão permanente entre voltar-se para fora e uma atitude de auto-referência. Ou seja, sendo a universidade uma instituição de sociedade complexa, ela se relaciona permanentemente com outras instituições e grupos sociais, mediante trocas, negociações, pressões, conflitos e alianças. Além disso, por mais que em certos momentos possa ter havido tal pretensão, os membros da comunidade universitária não vivem num mundo isolado, mas desempenham, com maior ou menor intensidade, outros papéis em diferentes contextos sociais, vivendo experiências e valores não necessariamente congruentes e harmoniosos. Portanto, lidamos com uma identidade institucional, e de seus próprios membros, sujeita a variáveis distintas e complexas.

No entanto, desde sua origem, a formação de quadros é atividade inescapável que, de modo mais ou menos redundante, confirma suas funções primordiais. A relação docente-aluno estabelece a estrutura mínima básica da vida universitária. É esta díade que sustenta e alimenta todo o resto. Estruturas burocráticas administrativas, aparatos institucionais, maquinárias, laboratórios, instrumentos, prédios são recursos sem dúvida importantes mas subordinados à díade professor-aluno, base de qualquer avaliação de qualidade. Significativas mudanças ocorreram nos muitos séculos de história da instituição. Pode-se mesmo questionar a continuidade de uma identidade genérica forçando, em vários níveis, a distinções significativas. Contudo, ainda que con-

trováveis e polêmicas sobre a natureza e finalidade da universidade tenham sempre existido, alguns valores têm se mantido como representações fundamentais. As idéias de liberdade, espírito crítico e independência, por mais ilusórias que possam ser em certas conjunturas históricas, sustentam a identidade universitária. Por consequência, trata-se de uma instituição constantemente visada e objeto de pressões de toda espécie, uma vez que, por sua própria natureza, entra em conflito com interesses e facções que apresentem projetos de domínio político e ideológico mais ou menos explícitos.

Como sabemos, na história recente do Brasil, durante o regime militar, a instituição universitária sofreu vários tipos de violência. Professores, alunos e funcionários foram perseguidos, expulsos, cassados, presos e até assassinados. Não foram poucas as ocasiões em que assistimos a invasões e ao fechamento de unidades universitárias. Recordo-me do final dos anos 60 e início dos anos 70, quando os órgãos de repressão mantinham agentes permanentemente instalados em vários *campi*, produzindo um clima nefasto e ameaçador. Os problemas não vinham apenas de fora, pois existiam em várias unidades pessoas que, em nome da luta contra a subversão e movidos por ambições medíocres, desempenhavam o papel de acusadores de colegas de vida universitária. Não vale a pena lembrar os nomes dos professores que se destacaram na perseguição a colegas, alunos e funcionários. O fato é que esses personagens existiram e tinham uma trajetória universitária às vezes até de aparência respeitável. No entanto, aproveitaram-se de uma crise política para violar aqueles valores, já mencionados, que seriam, em tese, consensuais a partir de uma socialização acadêmica. Vale lembrar também, por contraste, a atuação de docentes que, mesmo tendo um perfil possivelmente conservador, defenderam com altivez e coragem o espaço universitário. Alguns desses caíram em desgraça e tornaram-se também vítimas de perseguição política, embora pudessem até ter apoiado o movimento militar de março/abril de 1964. Ficava evidente que os rótulos de esquerda e direita não davam conta das atitudes e comportamentos dessa época.

Indiscutivelmente, mesmo nos piores períodos do regime militar, existiam setores do governo que respeitavam e procuravam preservar a universidade. Foi graças a essas diferenças e à própria resistência universitária que foi possível, apesar de todas as dificuldades políticas, avançar na produção de conhecimento e na criação de programas e núcleos de ensino e pesquisa de alta qualidade. Houve, sem dúvida, apoio crucial de fundações internacionais que beneficiaram certos grupos. No entanto, foi sobretudo a existência de agências nacionais e de indivíduos seriamente comprometidos com o projeto acadêmico-universitário que permitiu não só a sobrevivência como a expansão das atividades acadêmicas. Assim é que o CNPq, a CAPES e a FINEP preencheram um papel extremamente positivo para a continuidade e aperfeiçoamento da vida universitária. Sem dúvida, a nossa universidade jamais teria condições de se manter autonomamente sem um fluxo regular de recursos que complementasse seu míngua orçamento. Graças a isso, numa situação contraditória e complexa estabeleceram-se as bases de um sistema nacional de pós-graduação e pesquisa, em grande parte inserido nas instituições universitárias. Conseguiu-se, apesar dos problemas políticos mais gerais, consolidar um conjunto de equipes de trabalho afinadas com os melhores padrões de produção acadêmica internacional. Os cursos de pós-graduação, particularmente, atingiram um patamar médio de excelência reconhecida, sendo que alguns se tornaram, em suas áreas de conhecimento, referências fundamentais.

Inegavelmente, a situação da universidade no Brasil é muito desigual, apesar desses avanços dos centros de excelência. O grande crescimento dos cursos de graduação foi desordenado, provocando fortes desequilíbrios na qualidade de ensino e, portanto, na formação de quadros. O sistema público federal multiplicou-se de forma pouco criteriosa, diluindo o peso positivo do conjunto de símbolos associado à vida universitária. Cursos foram criados sem o mínimo de massa crítica, sem qualificação docente, atendendo a interesses políticos menores e paroquiais. O importante processo de democratização do ensino universitário não foi acompanhado, em mu-



tas regiões e áreas do conhecimento, por uma formação adequada do corpo docente, prejudicando gravemente a qualidade da produção e transmissão de saber. Apesar de todos esses problemas, é fundamental reconhecer que a universidade brasileira, mediante centros de excelência em diversas áreas de conhecimento, atingiu uma posição de destaque no cenário internacional. Não há dúvida, também, de que esta excelência está concentrada principalmente em meia dúzia de grandes universidades, como a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Existem grupos importantes em outras instituições universitárias, mas são muito mais isolados e rarefeitos.

Vivemos, assim, uma fase importante de transição, em que se trata de procurar valorizar a excelência existente e elevar o padrão médio da atividade universitária em todo o país. Para que isso aconteça, algumas medidas importantes são necessárias, como uma autonomia com garantias básicas para que as universidades possam ter meios e liberdade para a construção e consolidação de perfis próprios. Um sistema único de universidades federais, com currículos e programas homogeneizados do modo mais pobre e com uma isonomia salarial irreal, certamente não estimula a criatividade e a originalidade, desconhecendo as significativas diferenças de qualidade e mérito. No entanto, caso o governo federal não se responsabilize, a longo prazo, pela manutenção de um apoio básico, estaremos condenados à destruição do que de melhor se conseguiu até hoje.

Vivemos hoje, no Brasil, um período especialmente grave e ameaçador devido ao poder exercido pela equipe econômica do governo federal, que, de vários modos, tem demonstrado uma visão superficial e preconceituosa a respeito

da vida universitária, com conseqüências danosas em termos de cortes e contingenciamento de recursos de várias naturezas. Em nome da estabilidade econômica e de um discutível modelo de eficácia, submete-se a universidade, sem distinções sérias de mérito e desempenho, a um tratamento que expressa a visão de tecnocratas que consideram as atividades acadêmicas das instituições brasileiras supérfluas e secundárias. Os ataques têm-se manifestado por meio de um contingenciamento que paralisa boa parte da produção científica, prejudica as condições mínimas de trabalho em sala de aula, deteriora as instalações e laboratórios, produzindo um clima de grande frustração e ansiedade, especialmente danoso para os estudantes e para os jovens docentes pesquisadores em início de carreira. Os cortes recentes nos programas de bolsa do CNPq e da CAPES confirmam essa insensibilidade, pois os danos e problemas causados afetam não só a comunidade científico-universitária, mas o país como um todo, quando se pensa a médio e longo prazos.

Assim, se o processo de democratização trouxe enormes benefícios para a vida política da sociedade brasileira, restabelecendo parcialmente os direitos de cidadania, a continuidade e mesmo o fortalecimento do poder tecnocrático deformam o significado desse avanço. Acredito que várias medidas tomadas contra a universidade devem ser compreendidas como uma ação política de um setor da elite do poder que vê a *intelligentsia* universitária como concorrente e adversária. Isso fica mais fascinante ainda, em termos antropológicos e sociológicos, quando se verifica que boa parte dos tecnocratas que hoje exercem o poder tem raízes universitárias, ilustrando a complexidade e ambigüidade dos processos de construção de identidades e trajetórias na sociedade moderno-contemporânea.

*(Recebido para publicação  
em junho de 1998)*





## Debate sobre Autonomia Universitária

### A ANDIFES e a Autonomia

Tomaz Aroldo da Mota Santos

Quero desde já agradecer à Anproes o convite que me fez para participar desta mesa-redonda sobre autonomia universitária. Por não ser especialista em educação, entendo o convite como um reconhecimento da participação da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) na discussão do tema. De fato, na condição de seu presidente, tenho acompanhado e participado do debate da Emenda 370 na Comissão Especial da Câmara dos Deputados que examina a proposta do Poder Executivo de modificação do artigo 207 da Constituição. Além disso, a ANDIFES tem representado os reitores e diretores das instituições federais de ensino superior (IFES) junto ao Poder Executivo no debate sobre tão importante matéria.

Nesses termos, o que exporei aqui refere-se às posições da entidade que dirijo a respeito da autonomia universitária e à proposta de sua regulamentação mediante a Emenda 370. Quero, primeiro, declarar que a ANDIFES é inteiramente favorável à autonomia das universidades. Como sabemos, a noção de autonomia vincula-se historicamente à idéia de liberdade acadêmica, que é condição essencial da existência da universidade como instituição dedicada ao desenvolvimento, debate e disseminação de idéias. Em complemento, tomo de empréstimo à professora Eunice Durham a idéia de que "a comunidade acadêmica é o sujeito da autonomia universitária em face do mantenedor da universidade" (o Estado, no caso das IFES) para expressar essa convicção. É claro que a liberdade de crítica às práticas sociais e políticas sem retaliação à uni-

versidade por parte dos governos constitui aspecto particularmente caro às IFES, e esse foi um duro aprendizado que nos impôs a cidadania.

Não bastassem essas, teríamos outras razões de ordem prática para defendermos a autonomia das IFES. Com efeito, a centralização das decisões políticas e administrativas sobre essas instituições no Ministério da Educação e dos Desportos (MEC) e no Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) emperra a administração das universidades e transforma os reitores numa espécie de despachantes em Brasília, mendigando verbas, concessões e autorizações junto aos diversos órgãos ministeriais.

A ANDIFES ainda não existia e os dirigentes universitários, ao lado de suas comunidades e de suas respectivas entidades, já lutavam na Constituinte pela autonomia das universidades. Resulta daí a inscrição do princípio da autonomia no artigo 207 da Constituição de 1988. O respeito a essa conquista não implica, todavia, desconhecer que, na prática, esse princípio constitucional é letra morta. Assim, sabermos por vivência o que é ausência de autonomia faz da ANDIFES uma das entidades mais interessadas na regulamentação do artigo 207.

Em segundo lugar, devo testemunhar a participação recente da ANDIFES, ao lado de outras entidades como o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), na discussão promovida pelo MEC no âmbito da

Agenda Autonomia — 94, quando foram criadas medidas “autonomizantes” que facilitaram a gestão das universidades, algumas das quais seriam revogadas posteriormente. Vale também lembrar a participação da ANDIFES junto à Câmara dos Deputados na defesa de um projeto de lei que estabelecia regras de financiamento (proposta do deputado Ubiratã Aguiar emendada pelo deputado Florestan Fernandes).

Menciono ainda que a ANDIFES tomou a iniciativa de levar à então Comissão de Transição do atual governo, coordenada pelo professor Paulo Renato Souza, a proposta de incluir o tema da autonomia universitária nas prioridades de governo e um documento com sugestões neste sentido, dispondo-se a debatê-lo com o governo.

Mas foi no âmbito da interlocução com o MEC que a ANDIFES mais avançou nesse debate. Uma comissão do Ministério formada pela professora Eunice Durham, então titular da Secretaria de Projetos Educacionais Especiais, pela professora Vanessa Guimarães Pinto, à época secretária de Educação Superior, e pelo professor Abílio Baeta Neves, presidente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), constituiu-se numa espécie de fórum permanente de debate sobre autonomia com a ANDIFES, representada por sua Comissão de Autonomia, formada pelos reitores José Henrique Faria, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Odilon Marcuzzo do Canto, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Rodolfo Hartman, da Fundação Universidade do Rio Grande (FURG), João Cláudio Todorov, da Universidade de Brasília (UnB), Renato Godinho, da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), o vice-reitor José Rubens Rebelatto, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), a professora Maria Vitória, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por mim mesmo, na condição de vice-presidente, e pelo reitor Nestor Barbosa, da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), o presidente da Comissão. Essa comissão atuou com a importante colaboração do Colégio dos Procuradores Gerais das IFES, órgão vinculado à ANDIFES, então representado pelos professores José Luiz Qua-

dros Magalhães, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Francelino Grando, da UFSCar, pelo Dr. José Humberto Nozella, da UFU, e pelo Dr. Júlio César Lugo, da UFSM.

No âmbito dessa interlocução tínhamos concordâncias e também discordâncias com a equipe do MEC. Para evitar desenvolvermos apenas as críticas ou discordâncias, decidimos propor um anteprojeto de lei que reunisse nossas idéias sobre autonomia da universidade, fosse pública ou privada. Inspirou-se essa estratégia na Lei Orgânica do Ministério Público, um instrumento legal de regulamentação do princípio constitucional que o instituiu e definiu seus papéis, em sentido genérico. Portanto, não seria igualmente necessário mudar o artigo 207 para se regulamentar o princípio da autonomia das universidades, como queria o MEC.

Não bastasse isso, a ANDIFES apoiou-se em parecer do Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho, professor titular de Direito Constitucional da UFMG e de reconhecida competência na área, que sustentava, na essência, a mesma tese: não era necessária a reforma da Constituição para a regulamentação do princípio da autonomia.

Foi assim que a ANDIFES aprovou em seu Conselho Pleno, realizado em João Pessoa em outubro de 1996, o seu anteprojeto de Lei Orgânica das Universidades, amplamente distribuído nas comunidades universitárias como subsídio ao debate sobre a matéria. Este anteprojeto constituía-se, também, em nossa referência para as negociações sobre o assunto no âmbito do Congresso Nacional e do governo. Não obstante, o MEC insistia em sua estratégia de emendar a Constituição.

Conhecida a proposta de emenda, a ANDIFES dela discordou. Em primeiro lugar, por achar que não seria necessário reformar a Constituição. Em segundo, porque as propostas apresentadas sobre o financiamento e sobre o regime de pessoal não eram satisfatórias. A discussão saiu, então, do âmbito da comissão do MEC acima mencionada e passou para a Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Ali, seu relator, deputado Paulo Bornhausen, manteve alguns princípios que a ANDIFES julgava inaceitáveis. Nesse contexto, decidimos insistir na idéia de que



não seria necessária a emenda à Constituição, mas, na iminência de aprovação de princípios que punham em risco as próprias IFES, resolvemos propor redações alternativas a dispositivos da emenda, desde que baseados nas formulações contidas na proposta da Lei Orgânica elaborada pela ANDIFES.

Essas modificações foram apresentadas diretamente ao relator e à presidente da Comissão Especial da Câmara, deputada Marisa Serrano. Nossas posições tinham forte apoio de deputados que eram professores de universidades federais, ainda que vinculados à base de sustentação parlamentar do governo, dentre eles, os deputados Otávio Elísio (MG), José Luiz Clerot (PB), Maurício Requião (PR), Roberto Santos (BA), Nelson Marchesan (RS), todos atuando no sentido de encontrar alternativas que contemplassem as reivindicações dos reitores. Registre-se que os deputados da oposição, assim como a ANDES, a FASUBRA e a UNE, opunham-se simplesmente a qualquer mudança na Constituição e por isso abstiveram-se de propor qualquer alteração na proposta de emenda constitucional. Registre-se, ainda, que a posição da ANDIFES, embora amplamente majoritária no âmbito de seu órgão máximo, o Conselho Pleno, não era unânime, havendo defesa enfática do ponto de vista de que a entidade deveria pura e simplesmente

rejeitar qualquer proposta de emenda à Constituição. Prevaleceu o ponto de vista de que se as regras previstas para o financiamento dessem garantia do funcionamento autônomo das IFES e permitissem o seu crescimento; constituíssem regime jurídico de pessoal próprio e único das IFES, que excluísse de suas obrigações os dispêndios com inativos, pensionistas e com precatórios; criassem regras orçamentárias flexíveis; criassem, enfim, mecanismos de efetivação do princípio da autonomia, seríamos favoráveis.

O resto da história é conhecido. A área econômica do governo criou obstáculos à discussão e continuamos dependendo da regulamentação da autonomia. Continuamos a favor dessa regulamentação, mas não podemos aceitar qualquer autonomia, principalmente as que proponham nossa desvinculação do Estado (sob a forma de "organizações sociais" ou formas equivalentes de privatização das IFES), que introduzam o ensino pago ou que desobriguem o Estado de financiar instituições tão fundamentais ao desenvolvimento sustentável do Brasil, na perspectiva do equilíbrio federativo. Universidade autônoma, pública, estatal, gratuita e de qualidade. É isso que queremos.

*(Recebido para publicação  
em junho de 1998)*





**Acco, Marco Antonio de Castilhos**

*Elites da Burocracia Econômica e as Reformas Institucionais do Sistema Financeiro no Governo Castelo Branco (1964-1967)*. Mestrado em Ciência Política, Unicamp, 1996, 191 pp. Orientador: Reginaldo C. Corrêa de Moraes.

Este estudo tem como tema de análise o restrito e seletivo grupo de elite da burocracia econômica ligada ao setor “governo” da gestão Castelo Branco (1964-1967). Neste período, foi encaminhada uma série de medidas de política econômica e de reformas institucionais que teve por força modificar aspectos cruciais na formatação das relações capitalistas no Brasil, medidas dentre as quais destacam-se as modificações na Lei da Remessa de Lucros, a adoção de uma política de endividamento público com a criação das ORTNs, a adoção do sistema de indexação através das cláusulas de correção monetária, a implementação de uma longa série de leis salariais, a promulgação do Estatuto da Terra, a reforma do sistema habitacional (com a criação do Banco Nacional de Habitação e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), a reforma do mercado de capitais e, particularmente, a reforma do sistema financeiro nacional (com a criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, modificações nas atribuições do Banco do Brasil, modificações nas regras de emissão monetária etc.). À luz do debate recente sobre o destacado papel assumido pela burocracia estatal na consolidação e formatação de relações sociais de dominação e acumulação capitalista do Brasil, e tendo-se como principal referência a reforma do sistema financeiro nacional, este estudo investiga: (1) como se consolidou este núcleo burocrático estratégico (bases de recrutamento, critérios de seleção, recursos de poder); (2) as atribuições que assumiram na estrutura decisória do Estado no imediato pós-64; (3) o ambiente operativo (político, econômico, institucional e ideológico) no qual estes gestores atuavam; (4) os principais objetivos estabelecidos para suas intervenções; (5) as fontes de legitimidade para suas posições de mando; e (6) os limites para a ação desta elite burocrática.

**Achutti, Robinson Luiz Eduardo**

*Fotoetnografia: Um Estudo de Antropologia Visual sobre Cotidiano, Lixo e Trabalho em uma Vila Popular na Cidade de Porto Alegre*. Mestrado em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996, 210 pp. Orientadora: Ondina Fachez Leal.

Trabalho composto de duas partes, uma teórica e outra prática. Na primeira busquei inventariar obras teóricas sobre a fotografia, a Antropologia e as articulações entre ambas no que se pode chamar de uma Antropologia Visual. A segunda parte do trabalho é um exercício de Antropologia Visual realizado na Vila Dique, uma Vila de favela na periferia da cidade de Porto Alegre – RS. A principal atividade econômica dos moradores da Vila Dique está relacionada com o lixo produzido pela grande cidade. Procurei, teoricamente, trabalhar a questão da imagem em seu potencial descritivo e suas históricas conexões com a Antropologia. Meu objetivo foi descrever, através da fotografia a qual chamo de Fotoetnografia, a estética, de uma perspectiva de cultura popular, e a identidade desse grupo que vive do lixo, e de certa forma no lixo. O trabalho focalizou três eixos básicos: (1) aspectos

gerais da Vila e o processo de trabalho das mulheres catadoras de lixo; (2) retrato das trabalhadoras em seu espaço de trabalho, suas moradias e suas condições de vida; e (3) recortes visuais, a partir do ambiente de trabalho e do lixo, recolocando a idéia usual de lixo na perspectiva de um prazer estético.

**Alvarez, Marcos César**

*Bacharéis, Criminologista e Juristas: Saber Jurídico e Nova Escola Penal no Brasil (1889-1930)*. São Paulo. Doutorado em Sociologia, USP, 1996, 305 pp. Orientador: Sérgio Adorno.

A presente pesquisa tem por objetivo investigar como as idéias da *criminologia* e da *nova escola penal*, desenvolvidas na Europa a partir dos trabalhos de Lombroso (1835-1909) e de seus seguidores, foram assimiladas pelos juristas brasileiros entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX. Com base na análise de livros, de artigos de divulgação, de discussões parlamentares, de comentários a projetos de lei etc., produzidos pelos juristas locais, defende-se a tese de que o discurso da criminologia, caracterizado sobretudo enquanto discurso por excelência da desigualdade no campo da lei, permitiu que fosse formulada, no interior do saber jurídico no Brasil, a proposta de um tratamento jurídico-penal diferenciado para determinados setores da população e, conseqüentemente, num plano mais geral, de estabelecer critérios diferenciados de cidadania. Principalmente nas duas principais metrópoles do período, Rio de Janeiro e São Paulo, onde, aos olhos das elites, a presença da pobreza urbana parecia inviabilizar a realização dos ideais de igualdade política e social colocados pelo regime republicano, diversos juristas perceberam que, a partir das idéias criminológicas, seria possível propor tanto reformas nas instituições jurídico-penais quanto reformas sociais mais amplas capazes de incorporar ao horizonte da República, mas de maneira subordinada, o conjunto de indivíduos que não se enquadravam plenamente na ficção da sociedade contratual.

**Aquino, Luiz Carlos Andrade de**

*“O Movimento Pró-Participação Popular na Constituinte Municipal de São José dos Campos*, Mestrado em Ciência Política, USP, 1996, 157 pp. Orientadora: Maria Tereza Sadek.

O objetivo desta dissertação de mestrado é reconstruir a história do “Movimento Pró- Participação Popular na Constituinte Municipal de São José dos Campos” (MPPCM), que atuou neste município durante o processo de discussão e elaboração de sua Lei Orgânica, entre outubro de 1989 e março de 1990. O resgate da história deste movimento baseia-se aqui, sobretudo, em entrevistas, com seus atores e interlocutores, procurando descrever sua natureza, objetivos e atividades, analisando o seu projeto de participação popular proposto à Constituinte Municipal. São analisadas as distintas concepções de participação política de atores e interlocutores do movimento, a oposição entre democracia direta e representativa. Ressalta-se a importância do movimento enquanto manifestações de um processo de fortalecimento da sociedade civil e seu significativo para a consolidação da democracia.

**Badalotti, Rosana Maria**

*A Invenção do Município: O Jogo das Identidades Locais e Regionais*. Mestrado em Antropologia, Universidade Federal de Santa Catarina, 1996, 190 pp. Orientadora: Ilka Boaventura Leite.

O objetivo desta dissertação é tratar da “invenção” do município. Através dela procuro mostrar que a formação de um município envolve múltiplas relações e interesses que ultrapassam a problemática dos limites territoriais. A “onda” de emancipações político-administrativas desencadeada nestes últimos anos, correspondente a uma nova reordenação da representatividade política nos governos locais, possibilitada pela lei, mas principalmente viabilizada através das alianças políticas estabelecidas entre o poder local e as demais instâncias governamentais. Um novo modelo de município tem sido inventado e busca inserir-se em um contexto político e econômico recente e de múltiplas articulações que ora se apresenta.



**Barbosa, Sônia Regina da Cal Seixas**

*Qualidade de Vida e suas Metáforas. Uma Reflexão Sócio-Ambiental.* Doutorado em Ciências Sociais, Unicamp, 1996, 330 pp. Orientador: Daniel Joseseph Hogan.

O objetivo desta tese é analisar a qualidade de vida de moradores de centros urbano industriais; através de um recorte concentrado em usuários de serviços de saúde municipais que se comportam como pacientes e identificam-se como doentes, embora não apresentem nenhuma patologia clinicamente reconhecida que justifique o sentir-se *doente* e o sofrimento vivido. Para analisá-los optei por trabalhar com profissionais de saúde e pacientes de serviços de saúde escolhidos em quatro municípios da região das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba e Capivari; Bragança Paulista, Campinas, Piracicaba e Sumaré. Utilizei-me de entrevistas qualitativas e gravadas quando o interlocutor permitia para analisar as representações que médicos e pacientes possuem sobre o sentir-se doente. Como conclusão afirmo que esses sintomas servem na realidade para encobrir a dificuldade de expressar as carências básicas e a apatia para lutar politicamente por uma qualidade de vida mais justa.

**Barreto, Túlio Velho**

*A Representação Classista na Justiça do Trabalho: Um Estudo acerca dos Processos de Escolha e Nomeação e da Prática Cotidiana dos Juízes Classistas, em Pernambuco (1986-96).* Mestrado em Ciência Política, UFPE, 1996, 285 pp. Orientador: Jorge Ventura de Moraes.

A dissertação tem o objetivo de analisar a representação classista, com origem nas entidades sindicais de trabalhadores e patronais, que atuam nas diversas instâncias da Justiça do Trabalho como juízes leigos e temporários. Assim, se detém no contexto em que ela foi concebida e institucionalizada para contrapor as razões que justificaram sua criação (na década de 30) e sua manutenção até hoje aos processos em que são escolhidos e nomeados, ao perfil e à própria prática cotidiana dos classistas. Para tanto, foram feitas entrevistas a parlamentares, dirigentes sindicais, advogados, membros do Judiciário Trabalhista e aplicados questionários a classistas de Juntas de Conciliação e Julgamento e do Pleno do Tribunal Regional do Trabalho, em Pernambuco, bem como pesquisados documentos e analisadas reclamações trabalhistas. A conclusão a que se chegou aponta para: (a) a pouca representatividade dos juízes classistas e das entidades que os indicam, normalmente de categorias que pouco recorrem à própria Justiça; (b) para o diminuto grau de coincidência entre a origem das partes envolvidas nos processos e as dos classistas; (c) para a inexpressiva participação deles no dia-a-dia daquela Justiça, em especial nos julgamentos, onde quase sempre seguem apenas o voto dos presidentes das Juntas; e (d) para uma distorção do que a literatura considera sua função “clássica” – cooptação de dirigentes sindicais –, pois a representação tem servido à apropriação de espaços/funções públicas por segmentos, quer do próprio setor público (do Judiciário Trabalhista e políticos, por exemplo), quer do setor privado (famílias influentes). Sugere-se, enfim, que enquanto perdurar a estrutura sindical corporativa brasileira, de caráter estatal, dificilmente será de outra maneira, já que os processos de escolha e nomeação dos classistas são caracterizados pela existência de mecanismos que propiciam a influência política e a prática do nepotismo, sendo tal estrutura um *locus* favorável para que isso ocorra.

**Cardarello, Lamas Andréa Daniella**

*Implantando o Estatuto: Um Estudo sobre a Criação de um Sistema Próximo ao Familiar para Crianças Institucionalizadas da Febem/RS.* Mestrado em Antropologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996, 157 pp. Orientadora: Cláudia Fonseca.

Este trabalho trata de um programa desenvolvido pela Febem/RS, a partir de 1991 – o Programa das Unidades Residenciais Transitórias (URTS) – que, originado do Estatuto da Criança e do Adoles-

cente, tenta oferecer a crianças e adolescentes considerados lesados em seus direitos, um sistema “o mais próximo do familiar”. Através do seu estudo, analisa um exemplo das políticas que começam a ser implementadas no Brasil em relação a crianças provenientes das camadas populares. Fundamentalmente, a pesquisa foi baseada na participação em reuniões das equipes técnicas que dirigem o programa e na visita sistemática a uma das casas entre setembro de 1994 e julho de 1995. Ao pensar sobre a realidade da população cliente da URTS, nós perguntamos se na ânsia de promover os direitos da criança e do adolescente, não estamos negligenciando os direitos de seus pais. A luz dessas reflexões, apontando para mecanismos que tendem a desautorizar as famílias populares a criarem seus filhos, terminamos por questionar a adoção na sua presente forma, vista por muitos como “solução” para o problema da infância pobre no Brasil.

**Coelho, Vera Scattan**

*Interesses e Instituições na Política de Saúde o Transplante e a Diálise no Brasil.* Doutorado em Ciências Sociais, Unicamp, 1996, 210 pp. Orientadora: Argelina Cheibub Figueiredo.

A tese discute os problemas envolvidos na implementação de uma distribuição de recursos mais adequada entre os procedimentos que compõem o atendimento à saúde a partir de um caso bastante específico, o tratamento da Insuficiência Renal Terminal Crônica (IRTC). Para entender as dificuldades que têm surgido para implementar um sistema adequado de tratamento da IRTC estudou-se o processo de organização e as características do sistema brasileiro de atendimento público aos doentes renais crônicos, analisando-se as decisões tomadas pelos diferentes atores, a estrutura institucional que processa essas decisões e a disponibilidade de recursos para implementá-las. A partir desse estudo foram identificados alguns pontos nos quais podem ser introduzidas mudanças que permitem contornar, ao menos parcialmente, a fragilidade administrativa do Estado e reformular certas regras de financiamento do setor que têm impedido um tratamento mais integrado da questão renal.

**Galvão, Andréia**

*Participação e Fragmentação: A Prática Sindical dos Metalúrgicos do ABC nos Anos 90.* Mestrado em Ciência Política, Unicamp, 1996, 167 pp. Orientador: Armando Boito Jr.

Este estudo tem por objetivo analisar a prática do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema – hoje Sindicato dos Metalúrgicos do ABC – nos anos 90, procurando ressaltar suas diferenças em relação às formas de atuação promovidas nos anos 80. Essas diferenças configuram um novo padrão de ação sindical, caracterizado por uma prática propositiva e fragmentadora, cujo exemplo mais significativo é oferecido pela câmara setorial da indústria automobilística. Este tipo de ação fragmentadora intensifica a concorrência entre os metalúrgicos, reforçando as características *corporativistas* que eram atenuadas pela prática unificadora priorizada anteriormente, a despeito da diversidade que sempre existiu no âmbito da categoria em questão. As mudanças sofridas pelo sindicalismo metalúrgico na passagem dos anos 80 para os 90 são tratadas no interior de um contexto mais amplo, levando-se em conta as transformações – de ordem política, econômica e ideológica – por que passou o capitalismo mundial, em geral, e o capitalismo brasileiro, em particular. No interior daquele contexto destacam-se a disseminação das concepções neoliberais e a constituição de um novo paradigma produtivo e tecnológico, fatores que vieram alterar as condições em que se desenvolviam a prática de resistência e de enfrentamento promovida pelos trabalhadores, produzindo efeitos negativos sobre seu movimento sindical.

**Lima, Marcos Eduardo Rocha**

*HÊ MONGATÚ: uma Fenomenologia dos Efeitos de Cannabis no ser Humano.* Mestrado em Antropologia, Universidade Federal de Santa Catarina, 1996, 94 pp. Orientador: Rafael José de Menezes Bastos.



Dirigimos nosso trabalho para uma busca do que sente o usuário de *cannabis* ao fumá-la. Esta busca parece-nos importante no sentido de elucidar os motivos que fazem a planta *cannabis sativa* ser provavelmente a substância ilícita mais usada no mundo inteiro. Concentramos nossa atenção apenas nos efeitos efetivos, excluindo do campo de análise as conseqüências do uso da *cannabis*, nas sociedades modernas contemporâneas, é criminoso e estigmatizado pela maioria da população, foi inevitável trabalhar também a questão do conflito entre o usuário e a sociedade. Ao nos aprofundarmos nos efeitos vividos pelo usuário de *cannabis*, encontramos emoções que podem ser comparadas às intensidades extremas experimentadas pelos ditos psicóticos, feitas ou de horror ou de êxtase.

**Lonzar, William**

*A Dimensão Privada da Previdência Social: Evolução Docente*. Mestrado em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1996, 115 pp. Orientador: Argelina Cheibub Figueiredo.

Este trabalho tem como foco a dimensão privada da previdência social, representada por entidades abertas, que atendem ao público em geral, e as fechadas, que atendem aos funcionários de empresas. Partindo do conceito de mercado previdenciário, dada a necessidade universal das pessoas assegurarem uma renda na velhice, busca determinar a demanda existente por serviços previdenciários públicos e privados e mostrar a ampliação recente da participação do setor privado. Tendo em vista as transformações econômicas que reduzem as bases de sustentação da previdência pública, discute as possibilidades de alteração da predominância histórica do setor público no Brasil, assim como as condições – limites e potencialidades – do atendimento privado às demandas e carências de serviços previdenciários.

**Machado, Rosi Marques**

*A Luta e a Letra “Novo Sindicalismo” e Serviço de Informação: A Profissionalização da Imprensa Sindical*. Mestrado em Sociologia, UFRJ, 1996, 183 pp. Orientadora: Regina Lúcia de Moraes Morel.

Nesta pesquisa foi realizado um estudo sobre o processo de profissionalização do serviço de informação dentro do chamado “novo sindicalismo”, comparando dois sindicatos do Rio de Janeiro ligados às duas principais centrais sindicais da atualidade: pelo lado da Força Sindical, o Sindicato dos Rodoviários; e pelo lado da Central Única dos Trabalhadores, o Sindicato dos Telefônicos. Trata-se de uma análise comparativa dos objetos, expectativas e práticas das diretorias de ambos os sindicatos acerca do serviço de informação no que se refere: (1) ao processo de profissionalização da imprensa sindical; (2) à importância deste serviço dentro da estrutura organizacional interna de cada sindicato; e (3) ao papel de serviço de informação dentro do movimento sindical contemporâneo como um todo. A partir da tendência à profissionalização dos serviços prestados pelos sindicatos a seus associados, buscou-se identificar a relevância do serviço de informação dentro dos objetivos dos dois grupos de dirigentes sindicais, e, por conseguinte, relacionar a linha política adotada pela diretoria de cada sindicato com os serviços priorizados ao longo de suas gestões.

**Mamani, Hernán Armando**

*Construções de Habitações: Alguns Pontos Esquecidos. Estudo das Relações Informais de Produção na Construção de Moradia*. Mestrado em Sociologia, PPGSA-UFRJ, 1996, 130 pp. Orientador: Luiz Antônio Machado.

Esta dissertação estuda as revelações informais típicas da construção habitacional. A partir de um inventário das principais linhas de investigação, pela quais, a construção habitacional foi sendo estudada desde os anos 60 até hoje, observa-se a presença de três conjuntos distintos de relações informais,

na produção de habitações, no mercado de trabalho e na qualificação profissional: (1) a produção informal de imóveis, não se resume à autoprodução, mas se insere em complexas relações de produção do espaço habitacional urbano; e (2) o mercado informal de trabalho, inclui como oferta de trabalho, além da produção, a manutenção e reformas de moradias, existindo em ambas trabalho registrado e trabalho não registrado.

#### **Mombelli, Raquel**

*“Mi Soi Italian, Gracia a Dio”*: Identidade Étnica e Separatismo no Oeste Catarinense. Mestrado em Antropologia, Universidade Federal de Santa Catarina, 1996, 135 pp. Orientadora: Ilka Boaventura Leite.

O trabalho trata da constituição de uma identidade italiana por descendentes de italianos no oeste catarinense e sua relação com um projeto político específico: o Estado do Iguazu. Um projeto que visa a criação de um novo território da Federação abrangendo o oeste catarinense e parte do sudoeste do Paraná. Os dois temas estão associados, pois os elementos que constituem a identidade italiana são os mesmos utilizados na argumentação na proposta de criação de um novo território. A região oeste está localizada a 700 km de distância de Florianópolis. Vivem lá cerca de um milhão de pessoas. Pelo menos metade dessa população é descendente de italianos vindos, durante a década de 20, do Rio Grande do Sul. É a partir da comemoração do centenário da imigração italiana ao Brasil, que a identidade italiana no oeste, vem se constituindo fundamentalmente através de uma valorização da trajetória de colonização, da “invenção das tradições” e da “busca das origens”. Mas é ao acionar o mito do homem pioneiro/desbravador que aspectos de sua identidade étnica são ressaltos, principalmente em relação aos brasileiros tanto ao nível local, como regional ou nacional. Alia-se também a identidade gaúcha, atribuindo outros significados a figura do gaúcho.

#### **Monteiro, Pedro Meira**

*A Queda do Aventureiro: Aventura, Cordialidade e os Novos Tempos em Raízes do Brasil*. Mestrado em Sociologia, Unicamp, 1996, 269 pp. Orientador: Élide Rugai Bastos.

Trata-se de uma investigação sobre *Raízes do Brasil*, ensaio de Sérgio Buarque de Holanda, publicado em 1936. A intenção foi avançar algumas das hipóteses desenhadas por uma clássica interpretação daquele estudo, feita por Antônio Cândido em 1967. Concluiu-se que é bastante plausível a chave weberiana para a compreensão da construção das principais categorias analíticas desenhadas pelo historiador. Assim, por exemplo, a idéia do “homem cordial” não estaria referida apenas a uma busca do “caráter nacional brasileiro” e, menos ainda, à tentativa de fixar uma “psicologia social” que caracterizasse simplesmente a essência da personalidade social do homem brasileiro. Pelo contrário, o resultado das investigações permite imaginar Sérgio Buarque de Holanda operando um aparato conceitual criativamente forjado, de inspiração marcadamente weberiana, o que significa que se afastava da análise psicológica, para (re)construir as condutas prevaletentes no passado rural brasileiro, encontrado, desta forma, as raízes de atitudes contemporâneas. É a partir da fixação típico-ideal de certas condutas passadas que se procura iluminar, em *Raízes do Brasil*, dilemas pungentes para os cidadãos da década de 1930, através de uma reflexão que guarda, contudo, uma significativa atualidade.

#### **Neves, Lino João de Oliveira**

*137 Anos de Sempre: Um Capítulo da História Kanamari Contato*. Mestrado em Antropologia, Universidade Federal de Santa Catarina, 1996, 281 pp. Orientadora: Esther Jean Langdon.

Pouco conhecido pela etnografia brasileira, os Kanamari, da família Katukina, formam hoje uma



população aproximada de 1.470 pessoas, distribuídas em 23 aldeias localizadas no rio Juruá, Jutai, Itaquai, Javari Japurá, no Estado do Amazonas. Acionando estratégias diversificadas que lhes tem garantido a permanência enquanto sociedade organizada em um contexto interétnico adverso, os Kanamari enfrentam desde a invasão de seu território pelas frentes de ocupação extrativistas, um processo contínuo de perda de seus domínios territoriais. A partir de uma abordagem etno-histórica apoiada num dinamismo das diversas parcelas sociais que constituem o povo Kanamari, a dissertação se divide em três Partes. A primeira, Identificação, faz uma leitura crítica da bibliografia pertinente aos Kanamari e apresenta o pano de fundo onde se desenvolvem as relações interétnicas tanto com a população regional quanto com as agências indigenistas. A segunda, Delimitação, numa visão dia crônica resgata os Kanamari enquanto povo definido pelo processo dinâmico historicamente assinalado e preservado na memória coletiva cotidianamente realimentado em cada um dos diferentes grupos locais. A terceira, Demarcação, discute as relações sociais e de poder que se estabelecem no espaço interétnico, trazendo a visão dos Kanamari sobre este contexto a que estão inseridos pelo contato. Percebidos em sua capacidade de, uma vez incorporados a reinterpretação dos sistemas simbólicos e materiais que lhes deram significado, os eventos históricos, superando os limites de uma historiografia do acontecimento de uma análise antropológica sincrônica, são tomados a partir da noção de "situação da história", o que facilitava a visão do dinamismo socioculturais das sociedades estudadas. A questão central que permeia toda a dissertação é a territorialidade Kanamari, onde a construção do espaço é percebida como um processo de negociação ativa de mundos diferentes postas em confronto pelo contato.

**Pagotto, Maria Amélia Ferracciú**

*Mito e Realidade na Automação Bancária*. Mestrado em Trabalho, Unicamp, 1996, 250 pp. Orientadora: Angela Maria Tude de Souza.

O trabalho tem por objetivo identificar e analisar criticamente os aspectos ideológicos presentes no caso brasileiro de modernização e automação bancária, tendo como referência as questões concernentes ao debate sobre a atual *reestruturação produtiva*. Enquanto tal, esta pode ser identificada a partir da emergência da conjuntura ideológica designada pelo neoliberalismo, definida por uma nova configuração dos conflitos entre as forças sociais. A nova conjuntura ideológica tem sua força material na modernização e automação com base na microeletrônica e na informática; na hegemonia do trabalho imaterial ao nível da produção capitalista imediata; na transnacionalização da produção, marcada pela expansão do setor de serviços, e finalmente, na recomposição das alianças internas ao capital, a partir da qual a hegemonia de sua fração financeira consolidou uma possibilidade de reunificação das bases da valorização. Ela tem sido também designada por alguns, como o sinal evidente de que se chegou ao "fim da sociedade do trabalho", ou ao "fim da história". Nesse sentido, a crítica às representações elaboradas pelas forças em presença no caso brasileiro de automação bancária tem por imperativo percorrer o caminho trilhado pelo imbricamento desses aspectos, evidenciando as formas do enfrentamento que lhes são próprias, e desvendando o caráter legitimador da reprodução das condições da acumulação do capital e de reprodução das classes, pelas estratégias de modernização.

**Peggion, Edmundo Antonio**

*Forma e Função: Uma Etnografia do Sistema de Parentesco Tenharim (Kagwahív, AM)*. Mestrado em Antropologia Social, Unicamp, 1996, 140 pp. Orientador: Márcio Ferreira da Silva.

Esta dissertação tem por objetivo oferecer uma etnografia do parentesco de um povo Kagwahív (tupi-guarani) do Amazonas, os Tenharim. A análise descreve uma estrutura que se caracteriza por apresentar uma terminologia do tipo dravídiano e um sistema de metades exogâmicas. Procuo argumentar que tanto a terminologia quando o sistema de metades repousam sobre uma oposição que

define gradientes de distância sócio-política. Esse trabalho é resultado de um levantamento bibliográfico sobre os Kagwahív e de uma pesquisa de campo entre os Tenharim do rio Marmelos.

**Pinassi, Maria Orlanda**

*Três Devotos, uma Fé, nenhum Milagre um Estudo da Revista Niterói, 1836.* Doutorado em Ciências Sociais, Unicamp, 1996, 204 pp. Orientador: Élide Rugai.

Esta tese se define a partir de um estudo da revista *Niterói*, editada em Paris no ano de 1836, pelos jovens brasileiros Domingos José Gonçalves de Magalhães, Manuel de Araújo Porto Alegre e Francisco de Sales Torres Homem. Desde então sua presença tem sido obrigatória nos anais de literatura, principalmente por ter publicado o “Ensaio sobre a Literatura do Brasil” de Gonçalves de Magalhães, considerado o manifesto romântico brasileiro. O estudo em questão, no entanto, leva em conta a diversidade temática da revista e, através de uma análise de síntese, busca relevar a função social e os princípios políticos e econômicos que ensejaram a sua publicação. Fundamentalmente, a revista *Niterói* expressa o pensamento de um agrupamento político liberal moderado do Rio de Janeiro, liderado por Evaristo da Veiga; a característica social desse agrupamento é peculiar na medida em que expressa o pensamento de uma pequena burguesia urbana ainda emergente e bastante indefinida no Brasil. É importante considerar que a revista *Niterói*, ao expressar esses anseios, acaba por constituir um projeto ideológico de feição burguesa, anti-escravista e apologeta do desenvolvimento capitalista. Tais aspectos são significativos na fundamentação teórica construída pelos seus idealizadores, visto que, em certa medida se contrapõe ao sentimento anticapitalista que define o Romantismo europeu, compondo um pensamento inspirado sobretudo em teorias burguesas pós-revolucionárias e vulgarizadoras dos clássicos do Ilusionismo.

Possan, Magali A.

*A Malha Entre Cruzada das Ações – As Experiências de Organização dos Trabalhadores Metalúrgicos de Campinas (1978-1986).* Mestrado em Sociologia, Unicamp, 1996, 207 pp. Orientador: Ricardo L. C. Antunes.

Este estudo objetiva apreender a particularidade das experiências de organização dos trabalhadores metalúrgicos da Região de Campinas, no período de 1978 a 1984. A partir de um quadro de diversidade política e ideológica, procura reativar as diferentes formas de ação e práticas políticas, assim como os espaços sociais onde germinaram e se desenvolveram tais experiências.

**Rodrigues, Lea Carvalho**

*Da Sala de Aula à Defesa da Tese. Processo, Ritualização e Legitimação do Conhecimento – Uma Etnografia na UNICAMP.* Mestrado em Antropologia, Unicamp, 1996, 251 pp. Orientadora: Maria Suely Kofes.

Trata-se de uma etnografia realizada a partir de uma pesquisa feita na Unicamp e que empreendeu uma análise de duas situações presentes no cotidiano universitário: a “sala de aula” e a “defesa da tese”. A partir deste recorte empírico, é feita uma reflexão sobre a construção do trabalho científico na universidade – as condições sob as quais ele se constrói e as características de sua legitimação –, enfatizando a noção de *processo* e considerando as duas situações focalizadas como parte constitutiva e como expressão desse processo. Uma vez que se trata do trabalho científico produzido e legitimado na universidade foi necessário compreendê-lo na referência ao contexto universitário e, então, se enfatiza a noção de *cultura acadêmica*. Por entender a universidade como a instituição entrecruzada por elementos de várias ordens, as noções acima referidas conferem ao espaço acadêmico e à atividade científica um caráter de permeabilidade e permitem perceber a articulação desses elementos tanto no



que se refere à especificidade do contexto acadêmico, como no que diz respeito àquele contexto mais amplo de que a própria universidade faz parte. Essa permeabilidade contempla as reações entre as posições estruturais, entre áreas e especialidades, entre as dimensões individual e global, bem como socioeconômicas, políticas e culturais. O processo anteriormente mencionado é, portanto, o da construção do trabalho científico que corresponde, ao mesmo tempo, àquele pelo qual se faz o pesquisador a partir de suas experiências, sua história particular e das condições, limites e possibilidades que se apresentam durante sua trajetória na universidade.

**Silva, Angelo José da**

*A Crítica Operária à Revolução de 1930: Comunistas e Trotskistas*. Mestrado em Ciência Política, Unicamp, 1996, 174 pp. Orientador: Armando Boito Jr.

Realizei neste trabalho a sistematização e análise das grandes linhas de interpretação elaboradas pelos Comunistas e Trotskistas sobre a Revolução de 1930. No primeiro capítulo fiz um comentário sobre as principais teses acadêmicas relacionadas a esta Revolução e seus antecedentes. No segundo capítulo tratei das origens do Partido Comunista do Brasil e suas principais teses sobre aquela conjuntura. No terceiro capítulo situei o surgimento do trotskismo brasileiro a partir do debate internacional envolvendo Trotski e Stalin e da decisiva ação política do PCB. Ainda neste capítulo, analisei os principais documentos dessa corrente relativos ao evento revolucionário de 1930.

**Silva, Evaldo Mendes da**

*A Periodização da Vida e a Experiência de Homens e Mulheres na Faixa dos 40 Anos*. Mestrado em Antropologia Social, Unicamp, 1996, 141 pp. Orientador: Guita Grin Debert.

A pesquisa teve como objetivo discutir o modo pelo qual o curso da vida é investido de sentidos por indivíduos na faixa dos 40 anos, coorte que testemunhou mudanças importantes no contexto socioeconômico e cultural brasileiro. Através de metodologia qualitativa – envolvendo a utilização de entrevistas, histórias de vida e observação de comportamentos – o interesse do trabalho foi, sobretudo, mostrar como a meia-idade é vivida e concebida por homens e mulheres moradores da cidade de São Lourenço, sul do Estado de Minas Gerais, que têm diferentes formas de inserção no mercado de trabalho e vivem em tipos de unidades domésticas distintos. A idéia de que esse é o período em que se inicia o declínio da vida caracteriza a percepção que os indivíduos pesquisados têm da meia-idade e aciona um conjunto de comportamentos, valores e atitudes marcados pela busca da autenticidade. Busca que, de maneiras distintas, redefine espaços privilegiados de atuação e concepções sobre idade cronológica, relações de gênero, trabalho, família e lazer, fornecendo elementos para complexificar as relações sobre vida adulta e as etapas em que ela se desdobra na sociedade brasileira contemporânea.

**Sousa, Salviana de Maria Pastor Santos**

*A Reforma Sanitária no Maranhão: Mudança e Conservação no Processo de Organização e de Gerenciamento dos Serviços de Saúde*. Mestrado em Políticas Públicas, COHAJAP, 1996, 188 pp. Orientadora: Maria Ozanira da S. e Silva.

Trata-se de um estudo de caráter exploratório sobre as formas de organização e de gerenciamento dos serviços de saúde desenvolvidos no Maranhão, no período de 1930-1995, com o objetivo de compreender as mudanças que vêm ocorrendo neste Estado, a partir do desencadear da Reforma Sanitária consubstanciada no Sistema Único de Saúde (SUS). No desenvolvimento do trabalho foi empregado a pesquisa documental, complementada por entrevistas com agentes locais envolvidos na operacionalização da política de saúde. As conclusões do estudo apontam para a dificuldade crescen-

te do Estado em gerenciar as medidas propostas no arcabouço do SUS, fazendo cumprir seus objetivos de universalização, descentralização e participação social.

**Vitule, Maria Luiza de Lima**

*Agricultura e Globalização*. Doutorado em Ciências Sociais, Unicamp, 1996, 158 pp. Orientador: Octavio Ianni.

A pesquisa propõe realizar uma reflexão sobre a forma pela qual a agricultura se organiza no mundo contemporâneo. Para tanto busca compreender as relações, processos e estruturas que estão se formando com a emergência da sociedade global. As corporações transacionais de um modo geral, e a agroindústria alimentar, de um modo particular, podem ser pensadas como elementos importantes na constituição deste novo tipo de sociabilidade. A agricultura se transforma quando se integra a dinâmica da sociedade global. Está se formando um padrão alimentar mundial que é gerenciado por estas corporações. Os estudos de caso contemplados pela reflexão – Quaker e Unilever, procuram demonstrar como ocorre a produção do alimento na fábrica global.



## RESENHAS BIBLIOGRÁFICAS PUBLICADAS PELO BIB

### BIB 1

*Eli Diniz Cerqueira e Renato Raul Boschi*, "Estado e Sociedade no Brasil: Uma Revisão Crítica".

### BIB 2

*Anthony Seeger e Eduardo Viveiros de Castro*, "Pontos de Vista sobre os Índios Brasileiros: Um Ensaio Bibliográfico".

### BIB 3

*Luiz Werneck Vianna*, "Estudos sobre Sindicalismo e Movimento Operário: Resenha de Algumas Tendências".

### BIB 4

*Lúcia Lippi Oliveira*, "Revolução de 1930: Uma Bibliografia Comentada".

### BIB 5

*Bolivar Lamounier e Maria D'Alva Gil Kinzo*, "Partidos Políticos, Representação e Processo Eleitoral no Brasil, 1945-1978".

### BIB 6

*Alba Zaluar Guimarães*, "Movimentos 'Messiânicos' Brasileiros: Uma Leitura".

### BIB 7

*Roque de Barros Laraia*, "Relações entre Negros e Brancos no Brasil".

### BIB 8

*Amaury de Souza*, "População e Política Populacional no Brasil: Uma Resenha de Estudos Recentes".

### BIB 9

*Maria Valéria Junho Pena*, "A Mulher na Força de Trabalho" e *Pedro Jacobi*, "Movimentos Sociais Urbanos".

### BIB 10

*Lia F. G. Fukui*, "Estudos e Pesquisas sobre Família do Brasil."

### BIB 11

*Luiz Antonio Cunha*, "Educação e Sociedade no Brasil" e *Licia do Prado Vallada-*

*res e Ademir Figueiredo*, "Habitação no Brasil: Uma Introdução à Literatura Recente".

### BIB 12

*Maria Tereza Sadek de Souza*, "Análise sobre o Pensamento Social e Político Brasileiro" e *José Guilherme C. Magnani*, "Cultura Popular: Controvérsias e Perspectivas".

### BIB 13

*Gerson Moura e Maria Regina Soares de Lima*, "Relações Internacionais e Política Externa Brasileira: Uma Resenha Bibliográfica".

### BIB 14

*Licia Valladares e Magda Prates Coelho*, "Pobreza Urbana e Mercado de Trabalho: Uma Análise Bibliográfica".

### BIB 15

*José Cesar Gnacarini e Margarida Moura*, "Estrutura Agrária Brasileira: Permanência e Diversificação de um Debate".

### BIB 16

*Aspásia Camargo, Lucia Hippolito e Valentina da Rocha Lima*, "Histórias de Vida na América Latina" e *Neuma Aguiar*, "Mulheres na Força de Trabalho na América Latina: Um Ensaio Bibliográfico".

### BIB 17

*Julio Cesar Melatti*, "A Antropologia no Brasil" e *Luiz Werneck Vianna*, "Atualizando uma Bibliografia: 'Novo Sindicalismo', Cidadania e Fábrica".

### BIB 18

*Rubem Cesar Fernandes*, "Religiões Populares: Uma Visão Parcial da Literatura Recente" e *Mariza Corrêa*, "Mulher e Família: Um Debate sobre a Literatura Recente".

### BIB 19

*Edmundo Campos Coelho*, "A Instituição Militar no Brasil".

**BIB 20**

*Maria Alice Rezende de Carvalho*, "Letras, Sociedades & Política: Imagens do Rio de Janeiro".

**BIB 21**

*Sônia Nahas de Carvalho*, "Um Questionamento da Bibliografia Brasileira sobre Políticas Urbanas" e *Tania Salem*, "Famílias em Camadas Médias: Uma Perspectiva Antropológica".

**BIB 22**

*Inaiá Maria Moreira de Carvalho*, "Urbanização, Mercado de Trabalho e Pauperização no Nordeste Brasileiro: Uma Resenha de Estudos Recentes".

**BIB 23**

*Roque de Barros Laraia*, "Os Estudos de Parentesco no Brasil".

**BIB 24**

*Angela de Castro Gomes* e *Marieta de Moraes Ferreira*, "Industrialização e Classe Trabalhadora no Rio de Janeiro: Novas Perspectivas de Análise".

**BIB 25**

*Giralda Seyferth*, "Imigração e Colonização Alemã no Brasil: Uma Revisão da Bibliografia" e *Maria Helena Guimarães de Castro*, "Governo Local, Processo Político e Equipamentos Sociais: Um Balanço Bibliográfico".

**BIB 26**

*Maria Rosilene Alvim* e *Licia do Prado Valladares*, "Infância e Sociedade no Brasil: Uma Análise da Literatura".

**BIB 27**

*Teresa Pires do Rio Caldeira*, "Antropologia e Poder: Uma Resenha de Etnografias Recentes" e *Cláudia Fonseca*, "A História Social no Estudo da Família: Uma Excursão Interdisciplinar".

**BIB 28**

*Maria Lúcia Teixeira Wemeck Vianna*, "A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira"; *Anette Goldberg*, "Feminismo no Brasil Contemporâneo: O Percorso Intelectual de um Ideário Político"; *Maria Cecília Spina Forjaz*, "Cientistas e Mi-

litares no Desenvolvimento do CNPq (1950-1985)".

**BIB 29**

*Emília Viotti da Costa*, "Estruturas versus Experiência. Novas Tendências da História do Movimento Operário e das Classes Trabalhadoras na América Latina: O que se Perde e o que se Ganha" e *Berta G. Ribeiro*, "Perspetivas Etnológicas para Arqueólogos: 1957-1988".

**BIB 30**

*José Sávio Leopoldi*, "Elementos de Etnoastronomia Indígena do Brasil: "Um Balanço" e *Rafael de Menezes Bastos*, "Musicalidade no Brasil, Hoje".

**BIB 31**

*Helena Hirata*, "Elisabeth Souza Lobo 1943-1991"; *Elisabeth Souza Lobo*, "O Trabalho como Linguagem: O Gênero no Trabalho"; *Maria Helena Guimarães de Castro*, "Interesses, Organizações e Políticas Sociais" e *Antonio Sérgio Alfredo Guimarães*, "Classes, Interesses e Exploração: Comentários a um Debate Anglo-Americano".

**BIB 32**

*Angela M. C. Araújo* e *Jorge R. B. Tapia*, "Corporativismo e Neocorporativismo: O Exame de Duas Trajetórias"; *José Ricardo Ramalho*, "Controle, Conflito e Consentimento na Teoria do Processo de Trabalho: Um Balanço do Debate" e *Marcos Luiz Bretas*, "O Crime na Historiografia Brasileira: Uma Revisão na Pesquisa Recente".

**BIB 33**

*Paulo Freire Vieira*, "A Problemática Ambiental e as Ciências Sociais no Brasil: 1980 - 1990"; *Guíta Grin Debert*, "Família, Classe Social e Etnicidade: Um Balanço da Bibliografia sobre a Experiência de Envelhecimento" e *Marco Antonio Gonçalves*, "Os Nomes Próprios nas Sociedades Indígenas das Terras Baixas da América do Sul".

**BIB 34**

*Olavo Brasil de Lima Junior*, *Rogério Augusto Schmitt* e *Jairo César Marconi Nicolau*, "A Produção Brasileira Recente sobre Partidos, Eleições e Comportamento Políti-



co: Balanço Bibliográfico”; *Arabela Campos Oliven*, “O Desenvolvimento da Sociologia da Educação em Diferentes Contextos Históricos”; *Wilma Mangabeira*, “O Uso de Computadores na Análise Qualitativa: Uma Nova Tendência na Pesquisa Sociológica”.

#### BIB 35

*Sérgio Adomo*, “A Criminalidade Urbana Violenta no Brasil: Um Recorte Temático”; *Christian Azais e Paola Cappellin*, “Para uma Análise das Classes Sociais”; *Guillermo Palacios*, “Campesinato e Historiografia no Brasil – Comentários sobre Algumas Obras Notáveis”; “Arquivo de Edgard Leuenroth.”

#### BIB 36

*Maria Ligia de Oliveira Barbosa*, “A Sociologia das Profissões: Em Torno da Legitimidade de um Objeto”; *Maria da Glória Bonelli*, “As Ciências Sociais no Sistema Profissional Brasileiro”; *Marieta de Moraes Ferreira*, “O Rio de Janeiro Contemporâneo: Historiografia e Fontes — 1930-1975”.

#### BIB 37

*Fernando Limongi*, “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente”; *Nadya Araujo Castro e Marcia de Paula Leite*, “A Sociologia do Trabalho Industrial no Brasil: Desafios e Interpretações”; *Maria Julia Carozzi*, “Tendências no Estudo dos Novos Movimentos Religiosos na América: Os Últimos 20 Anos”.

#### BIB 38

*Theodore Lowi*, “O Estado e a Ciência Política ou Como nos Convertemos Naquilo que Estudamos”; *Luis Fernandes*, “Leituras do Leste: O Debate sobre a Natureza das Sociedades e Estados de Tipo Soviético (Primeira Parte – As Principais Interpretações Ocidentais”); *Julia Silvia Guivant*, “Encontros e Desencontros da Sociologia Rural com a Sustentabilidade Agrícola: Uma Revisão da Bibliografia”.

#### BIB 39

*Marta T. S. Arretche*, “Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas”; *Luis Fernandes*, “Leituras do Leste II: O Debate sobre a Natureza das Sociedades e Estados de Tipo Soviético (Segunda Parte — As Principais Interpretações Marxistas”); *Ronald H. Chilcote*, Teoria de Classe”; *Adélia Engrácia de Oliveira e Lourdes Gonçalves Furtado*, “As Ciências Humanas no Museu Paraense Emílio Goeldi: 128 Anos em Busca do Conhecimento Antropológico na Amazônia”.

#### BIB 40

“Florestan Fernandes: Esboço de uma Trajetória”; *Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho e Manuel Palacios Cunha Melo*, “As Ciências Sociais no Brasil: “A Formação de um Sistema Nacional de Ensino e Pesquisa””; *Laís Abramo e Cecília Montero*, “A Sociologia do Trabalho na América Latina: Paradigmas Teóricos e Paradigmas Produtivos”.

#### BIB 41

*Gustavo Sorá*, “Os Livros do Brasil entre o Rio de Janeiro e Frankfurt”; *Mario Grynszpan*, “A Teoria das Elites e sua Genealogia Consagrada”; *Jorge Ventura de Moraes*, “Trabalhadores, Sindicatos e Democracia: Um Ensaio Bibliográfico sobre Democracia Sindical”; *Maria da Glória Bonelli e Silvana Donatoni*, “Os Estudos sobre Profissões nas Ciências Sociais Brasileiras”.

#### BIB 42

*Alba Zaluar, Antonio Augusto Prates, Claudio Beato Filho e Ronaldo Noronha*, “Antônio Luis Paixão, Intelectual e Amigo”; *José Maurício Domingues*, “Evolução, História e Subjetividade Coletiva”; *Marcia de Paula Leite e Roque Aparecido da Silva*, “A Sociologia do Trabalho frente à Reestruturação Produtiva: Uma Discussão Teórica”; *Marco A. C. Cepik*, “Sociologia das Revoluções Modernas: Uma Revisão da Literatura Norte-Americana”; *Angela Alonso*, “De Positivismo e de Positivistas: Interpretações do Positivismo Brasileiro”.

**BIB 43**

*Sérgio Costa*, "Categoria Analítica ou *Passé-Partout* Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil"; *Luis Fernandes*, "Leituras do Leste III: O Debate sobre a Natureza das Sociedades e Estados de Tipo Soviético (Parte Final — As Leituras Centradas na Prevalência do Capitalismo de Estado e/ou Burocrático e a Convergência Problemática no Conceito de Stalinismo"; *Eduardo C. Marques*, "Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos"; *Paulo J. Krischke*, "Cultura Política e Escolha Racional na América Latina: Interfaces nos Estudos da Democratização".

**BIB 44**

*Luís Donisete Benzi Grupioni* e *Maria Denise Fajardo Grupioni*, "Depoimento de Darcy Ribeiro"; *Christina de Rezende Rubim*, "Um Pedaco de Nossa História: Histo-

riografia da Antropologia Brasileira"; *Glau-  
cia Villas Bôas*, "A Recepção da Sociologia Alemã no Brasil: Notas para uma Discussão"; *Carlos Pereira*, "Em Busca de um Novo Perfil Institucional do Estado: Uma Revisão Crítica da Literatura Recente"; *Flávia de Campos Mello*, "Teoria dos Jogos e Relações Internacionais: Um Balanço dos Debates".

**BIB 45**

*Eli Diniz*, "Globalização, Ajuste e Reforma do Estado: Um Balanço da Literatura Recente"; *Terry Mulhall e Jorge Ventura de Moraes*, "Mapeando o Reino da Sociologia Histórica: Reflexões Acerca do Modelo Teórico-metodológico de Theda Skocpol"; *Alfredo Wagner Berno de Almeida*, "Quilombos: Repertório Bibliográfico de uma Questão Redefinida (1995-1997)"; *Lúcio Rennó*, "Teoria da Cultura Política: Vícios e Virtudes".



**B I B**

**Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**

**DISTRIBUIÇÃO E VENDA**

**BELO HORIZONTE**

Boa Viagem Distribuidora de Livros Ltda.  
Rua Sergipe, 314  
30130-170 – Belo Horizonte – MG  
Tel.: (031) 273-4000  
Fax: (031) 273-3334

**BRASÍLIA**

A Casa do Livro de Brasília Ltda.  
Ed. Venâncio VI Lojas 03/17 SDS  
70393-900 – Brasília – DF  
Tel.: (061) 224-34-72 Fax: (061)224-3387

**BLUMENAU**

Livraria Alemã Ltda.  
Rua Dr. Amadeo da Luz, 260 – Centro  
89010-160 – Blumenau – SC  
Tel./Fax: (047) 326-4558

**CURITIBA**

Livraria do Chain Editora  
Rua General Carneiro, 441  
80060-150 – Curitiba – PR  
Tel.: (041) 264-3484 Fax: (041) 263-1693

**FORTALEZA**

Distribuidora de Livros Arte de Ler  
Rua Gonçalves Ledo, 620 – Aldeota  
60110-260 – Fortaleza – CE  
Tel. / Fax: (085) 231-0074

**PORTO ALEGRE**

Livraria Parlenda Ed. Dist. Ltda.  
Rua Riachuelo, 1236  
90010-273 – Porto Alegre – RS  
Tel.: (051) 226-7703 / 226-9170

**RECIFE**

Cortez Editora e Livraria Ltda.  
Rua Gonçalves Maia, 221 – Boa Vista  
50070-060 – Recife – PE  
Tel.: (081) 424-4227 / 423-5088  
Fax: (081) 424-4227

**Best-Seller Comércio e Repres. Ltda.**

Rua Marques de Amorim, 09 – Lj. 03  
50070-330 – Recife – PE  
Tel.: (081) 222-0144 / 421-4991

**RIO DE JANEIRO**

Dumará Distribuidora de Publicações Ltda.  
Rua Barata Ribeiro, 17 – sl/202  
22011-000 – Rio de Janeiro – RJ  
Fone: (021) 542-0248 Fax: (021) 275-0294

**SALVADOR**

Gilson Barros Lima  
Rua Miguel Calmon, 37 – sala 705  
40015-010 – Salvador – BA  
Tel.: (071) 243-9662 Fax: (071) 243-9662

**Chaves Comércio de Livros Papelaria Ltda.**

Av. Dorival Caymi, 1.100 – Itapoã  
41635-150 – Salvador – BA  
Tel.: (071) 359-5776

**SÃO PAULO**

Editora Estação Liberdade Ltda.  
Rua Oscar Freire, 1.233 – Cerqueira César  
01426-001 – São Paulo – SP  
Tel. / Fax: (011) 3064-8268

**Brasílivros Editora e Distribuidora Ltda.**

R. Conselheiro Ramalho, 701 – Lj. 22  
01325-001 – São Paulo – SP  
Tel.: (011) 284-8155 Fax: (011) 285-0305

**Primeira Linha Distr. e Livraria Ltda.**

Rua Sabará, 483  
01239-011 – São Paulo – SP  
Tel.: (011) 255-3852 Fax: (011) 255-3862

**VITÓRIA**

Representação Paulista Ltda.  
Av. Carlos Moreira Lima, 61  
29052-111 – Vitória – ES  
Tel.: (027) 227-5199 / 227-5760 / 227-5501  
Fax: (027) 235-1760

A Revista **BIB** divulga periodicamente atividades e realizações mais relevantes dos cientistas sociais brasileiros visando estimular a organização de uma rede de intercâmbio e cooperação institucional e científica.

A Revista **BIB**, portanto, depende de você e da cooperação que você fornece.

Solicitamos o envio de comentários e de informações sobre teses, pesquisas e eventos para poder manter a continuidade da Revista.

A correspondência pode ser enviada à

**Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS**  
Editoria da Revista **BIB**

Universidade de São Paulo – USP  
Av. Prof. Luciano Gualberto, nº 315, sala 116  
05508-900 – São Paulo, SP