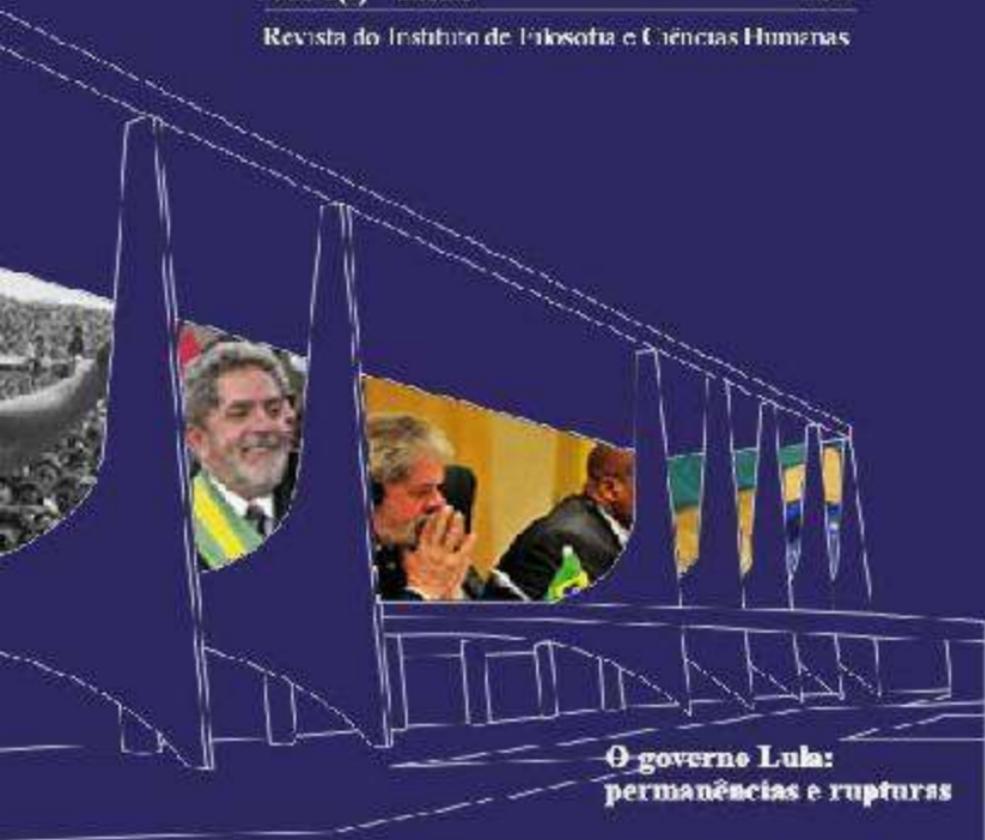


# IDÉIAS

Ano 3(3) – Dossiê

2011

Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas



**O governo Lula:  
permanências e rupturas**



UNISULBRAS

# IDÉIAS

Ano 3, Nova Série, 2º Semestre 2011

---

Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas



# IDÉIAS

Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Universidade Estadual de Campinas

ISSN: 0104-7876

**Reitor:** Fernando Ferreira Costa  
**Diretora:** Nádia Farage  
**Diretor Associado:** Sidney Chalhoub

**Comissão Editorial:** Áureo Busetto – Clodomiro José Bannwartt Júnior – Jesus Ranieri – Marcio Naves – Maria do Socorro Braga – Maria da Glória Gohn – Rachel Meneguello – Matilde Souza – Rodrigo Czajka – Sidney Chalhoub – Taiane Las Casas – Vera Alves Cêpeda.

**Comissão de Redação:** Arthur de Aquino – Adriano Márcio Januário – Camila Gonçalves De Mario – Daniela Vieira dos Santos – Deolindo de Barros – Eugênio Mattioli Gonçalves – Lidiane M. Maciel – Luiz Gustavo da Cunha de Souza – Mariana Oliveira do Nascimento Teixeira – Marco Aurélio Cardoso – Tatiana de Andrade Barbarini – Thiago Aparecido Trindade – Raphael Eduardo Alves Concli.

**Editores:** Arthur de Aquino e Camila Gonçalves De Mario.  
**Organização dossiê:** Arthur de Aquino e Camila Gonçalves De Mario

**Setor de Publicações:** Finalização Miolo e Capa

**Editores:** Lidiane Maria Maciel e Maria Cimélia Garcia  
**Projeto da capa:** Maria Cimélia Garcia e Bruno Penteadó  
**Impressão:** Gráfica do IFCH – Unicamp.

# SUMÁRIO

## Dossiê: O governo lula: permanências e rupturas

### **Apresentação**

*Arthur de Aquino e Camila G. De Mario (Editores  
e organizadores do dossiê)* ..... 07-10

### **Peões: Lula e a nostalgia da classe operária**

*Marina Soler Jorge* ..... 11-25

### **Significados da chegada do PT à Presidência da República: reflexões iniciais**

*Maria do Socorro Sousa Braga e Bruno Pasquarelli* ..... 27-41

### **Da bolsa família à renda básica: limites e possibilidades de uma transição**

*Josué Pereira da Silva* ..... 43-60

### **A Política Urbana no Governo Lula**

*Arlete Moysés Rodrigues* ..... 61-80

### **Política de Reconhecimento das Diferenças Étnico-Raciais no Brasil: Ações Afirmativas e a política para a Educação Superior Pública no Governo Lula**

*Danilo de Souza Morais* ..... 81-99

### **O impacto do Plano Nacional de Resíduos Sólidos na gestão municipal**

*Valeriano Mendes Ferreira Costa, Camila Gonçalves  
De Mario, e Luis Fernando Vitagliano* .....101-117

### **A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades**

*Shiguenoli Miyamoto* .....119-132

**Regimes regulatórios e política internacional:  
A Questão do Controle Petrolífero**  
*José Alexandre Altahyde Hage* .....133-154

#### Seção Livre

**Marginalidade relativa do africanismo de Mary  
Douglas: narrativas de uma análise do campo  
acadêmico britânico**  
*Christiano K. Tambascia* ..... 157-179

#### Tradução

**A construção social da doença: insights-chave e  
implicações para políticas de saúde**  
*Peter Conrad e Kristin K. Barker - Tradução de Tatiana  
A. Barbarini* ..... 183-219

#### Resenhas

**SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria  
Paula [orgs.]. *Epistemologias do Sul*. São Paulo:  
Cortez, 2010**  
*Deolindo de Barros* ..... 223-228

**IUMATTI, P.; SEABRA, M.; HEIDEMANN, H. D.  
(org.) *Caio Prado Jr. e a Associação dos Geógrafos  
Brasileiros*. São Paulo: Edusp, 2008, 360p.  
*As interpretações sobre Caio Prado Jr.***  
*Diogo da Silva Roiz* ..... 229-234

#### Entrevista

**Vulnerabilidade e (Sub)Cidadania na sociedade  
brasileira – Entrevista com Lúcio Kowarick**  
*Thiago Aparecido Trindade e Maria Carolina  
Tiraboschi Ferro* ..... 237-252

# Dossiê

O GOVERNO LULA:  
PERMANÊNCIAS E RUPTURAS

## APRESENTAÇÃO

No imaginário de grande parte da esquerda brasileira a chegada de Lula e do PT à Presidência da República representava a realização de um ideal, a vitória de uma luta travada a favor dos trabalhadores, das classes pobres e marginalizadas da sociedade brasileira, a vitória de uma esquerda que sonhava com a construção de um país mais inclusivo e justo. Mais: a vitória esmagadora de Lula em 2002 sinalizava o apoio incontestado da sociedade brasileira à mudança política. Apoio que seria percebido pelos atores sociais como a oportunidade para a concretização de propostas há anos defendidas por um partido que tinha em seu discurso a primazia da questão social. Tal discurso é caudatário de uma imagem “de esquerda” construída em torno do Partido dos Trabalhadores, partido que se fez na luta sindical através da qual surgiu no cenário político brasileiro a figura de Lula que cumpre importante papel enquanto líder político de toda uma geração, ícone histórico. É também no tom nostálgico da fala daqueles que compartilharam desta luta ao lado de Lula que Marina Soler Jorge, em seu artigo publicado nesse número da *Idéias*, nos fala sobre a construção da imagem de Lula, percebido como líder nato mas ao mesmo tempo fruto do movimento sindical e trabalhista.

Forma-se nos dias de hoje um senso comum em torno da ideia de que a esperança pela transformação social, na forma da expectativa depositada em uma luta pela conquista do poder político pelo PT (o qual durara décadas para lograr vitória), fora transformada em um misto de frustração com o presente e nostalgia do passado. Pensamos, todavia, que a aposta feita pelo povo brasileiro na mudança social não tenha sido completamente abandonada. Eis o tom dos ensaios deste dossiê: o olhar perspicaz sobre rupturas e continuidades do governo Lula em relação ao passado histórico o qual fora pretensamente contrastante –

embora nem sempre, e talvez não nas suas principais linhas de força.

Tal como o debate suscitado nesse dossiê torna evidente, estamos ainda longe de um consenso em torno do par ruptura/continuidade, quando se fala dos anos Lula no poder. Em particular, fica o convite à leitura da entrevista com Lúcio Kowarick, na qual – entre outros temas de relevância para as Ciências Humanas e Sociais do presente – tem-se problematizada a questão da cidadania e movimentos sociais nos tempos de Lula e mesmo no pós. Num outro âmbito, Maria do Socorro Braga e Bruno Pasquarelli mostram que o início do governo Lula marca um importante passo na alternância das elites no poder, o que sugere importante ruptura, ao mesmo tempo em que concessões políticas feitas em prol da conquista e da manutenção do poder colocam em questão o ideal defendido pelo PT e pela esquerda brasileira. Shiguenoli Miyamoto, por outro lado, mostra que no campo da política externa as decisões estratégicas tanto no campo da política quanto da economia consistiram de uma ampla continuidade de longa duração na condução das relações internacionais pela parte do Brasil.

Avanços importantes também são reconhecidos nos textos do dossiê. É o caso da política de ações afirmativas, marca indelével da Era Lula. Aqui, Danilo de Souza Moraes nos demonstra a importância dessa política pública num quadro de construção cidadã da democracia no Brasil. Outro ponto polêmico e importante é abordado por José Alexandre Athayde Hage: a regulação do setor petroquímico, em particular no segundo mandato do governo Lula. Ao tratar a transição do regime de concessão para o regime de partilha, tema crucial para se entender uma parte fundamental dos dilemas relativos ao petróleo do pré-sal, Hage argumenta contundentemente que tal transição não afeta a estabilidade do regime democrático no Brasil – embora tal transição nos coloque junto com países de tradição autoritária, como Rússia e países do Oriente Médio.

Ainda uma terceira posição é mostrada a partir das ponderações de Josué Pereira da Silva sobre o programa Bolsa

Família – onde, apesar de reconhecer a importância do programa, vê que ainda existem avanços substanciais a serem perseguidos em busca da combinação entre transferência de renda e cidadania para além de seus esquemas consagrados e tradicionais de poder centrados no homem-provedor e nas condicionalidades da política pública. Nessa direção também caminham Valeriano Mendes Ferreira Costa, Camila DeMário, e Luis Fernando Vitagliano ao mostrarem o avanço que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos significa na dimensão de sua formulação, em contraste com a insuficiência que ele significa na dimensão de sua implementação. Por fim, Arlete Moyses Rodrigues esboça a trajetória das políticas sociais de habitação, seus avanços e dificuldades, nos oito anos de governo Lula.

As continuidades e rupturas tratadas a partir de diferentes óticas pelos autores deste dossiê recaem sobre escolhas políticas feitas entre ideários com projetos de justiça social distintos e até mesmo conflitantes mas que coexistem, em uma confluência perversa, como sugere Evelina Dagnino<sup>1</sup>, na qual um projeto se apropria do discurso do outro como forma de legitimação de suas ações. Como resultado temos uma prática descolada do discurso que a legitima ao mesmo tempo em que presenciamos experiências nas quais discurso e prática são condizentes àquele ideal fundador da luta na qual Lula se fez ícone da política brasileira.

A seção livre desta edição é composta por dois artigos e duas resenhas, além da entrevista com o Prof. Lúcio Kowarick, anteriormente mencionada.

O artigo de Cristiano Tambascia trata da etnografia de Mary Douglas e das dificuldades por ela enfrentadas para a inserção de seu trabalho no campo britânico de estudos africanistas. O autor

---

<sup>1</sup> Ver: DAGNINO, E; OLVERA, A; PANFICHI, A. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: Evelina Dagnino, Alberto Olvera e Aldo Panfichi (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

lança um olhar sobre a trajetória acadêmica da antropóloga levantando hipóteses de como as narrativas de marginalidade e prestígio tiveram efeito sobre a mesma.

Contamos neste número com a tradução de Tatiana Barbarini para o artigo de Peter Conrad da Universidade de Brandeis e Kristin K. Barker da Universidade Estadual do Oregon. No texto traduzido os autores contextualizam a noção construcionista sobre os aspectos socioculturais da doença e da medicina em contraposição a noção determinista ainda predominante na forma como o saber médico compreende as doenças e seus respectivos tratamentos. O enfoque construcionista traz também importante colaboração para a formulação e implementação de políticas e serviços de saúde, bem como para o debate teórico sobre o binômio saúde-doença e seus significados para a vida das pessoas.

Esta edição conta ainda com duas resenhas. Uma de Deolindo de Barros do livro *Epistemologias do Sul* de Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses, pesquisadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, e a outra de Diogo da Silva Roiz do livro *As interpretações de Caio Prado Jr.*, organizado por IUMATTI, P.; SEABRA, M.; HEIDEMANN, H. D.

Agradecemos aos autores que colaboraram com esta edição e esperamos com este número contribuir com o debate acerca deste importante momento da história política brasileira.

Boa leitura!

Os Editores

## PEÕES: LULA E A NOSTALGIA DA CLASSE OPERÁRIA

Marina Soler Jorge\*

Consuelo Lins, no livro *O Documentário de Eduardo Coutinho*, considera *Peões* (Eduardo Coutinho, 2004) seu filme mais melancólico (Lins, 2004: 185). O próprio documentarista, no encarte do DVD de *Peões*, ao ser questionado se seu filme é melancólico, responde: “Existe ali, claramente, um tempo que terminou (...). Mas eu não tinha a intenção de fazer um filme melancólico”. Efetivamente, penso que Coutinho está correto: seu filme, ao contrário do que considera Lins, não é melancólico. Não há uma idéia de tristeza pelo tempo que terminou ou de uma falta de entusiasmo que surgiria pela lembrança do passado. *Peões* é, na verdade, um filme nostálgico, no sentido de que nos passa antes a sensação da saudade do tempo que terminou do que de tristeza ou desânimo em relação a este. O interessante da nostalgia é que se trata de um sentimento de falta ou de saudade que não diminui na presença ou na lembrança dos fatos passados, ao contrário: aquele que sente nostalgia tem seu sentimento de saudade exacerbado e não diminuído quando entra em contato com aquilo que já passou. É isso que veremos no filme, na medida em que quanto mais se aproximam de seu passado, mais saudades dele parecem sentir os entrevistados. Temos a impressão de que aquelas memórias estavam inclusive como que adormecidas até Eduardo Coutinho

---

\* Professora do Departamento de História da Arte – EFLCH/Unifesp.

incentivar os ex-metalúrgicos a falar sobre elas. Quando lhes é dada a oportunidade de falar, os peões do título parecem abrir as portas não apenas de suas memórias, mas dos sentimentos nostálgicos que estas memórias despertam.

A nostalgia de *Peões* começa do começo: o começo do filme e o começo da história das greves de São Bernardo do Campo e Diadema. Eduardo Coutinho irá empreender uma busca pelo sertão do Brasil, nossa reserva de “brasilidade” como sugere Marcelo Ridenti (2000), para encontrar a origem do movimento classista dos anos 80. Lá, em Várzea Alegre, Ceará, ele encontrará antigos peões do ABC paulista que, depois de aposentados, conseguiram voltar à terra natal de maneira provavelmente muito melhor do que a deixaram décadas antes. Com efeito, todos os entrevistados que agora voltaram a viver no nordeste nos passam a sensação de que, apesar do trabalho na fábrica ter sido duro, foi esse trabalho que os tirou da situação de risco alimentar eminente na localidade de origem. Assim, o filme se inicia como se iniciou a trajetória de industrialização do ABC paulista: com pequenos produtores rurais despossuídos que partem para São Paulo em busca de uma vida melhor. Essa trajetória, atestada pela História, é também a trajetória de Luís Inácio Lula da Silva. Sabemos que, como centenas de companheiros, sua família saiu do nordeste (Pernambuco) para tentar melhores condições de trabalho no estado de São Paulo. A trajetória de Lula, portanto, começa no ordinário, na estatística, como a trajetória típica da maior parte dos metalúrgicos do ABC. No entanto, do ABC ela se transforma em uma trajetória absolutamente atípica. Do interior de Pernambuco para a direção do sindicato dos metalúrgicos, cargo de deputado federal e finalmente para a Presidência da República, temos a interferência do extraordinário. Em *Entreatos* (João Moreira Salles, 2004) Lula irá dizer que o que ocorreu com ele não está na sociologia. Realmente, não está. O que ocorreu com Lula foge do que se entende por uma trajetória típica a partir do momento em que o dirigente começa a ter a projeção nacional que o levaria finalmente à Presidência da República.

Eduardo Coutinho, no entanto, vai atrás desta trajetória típica, tentando localizar participantes das greves de 79 e 80 que permaneceram anônimos. Sabemos que este cineasta tem, em seu cinema documental, uma preferência justamente pelos indivíduos comuns, cujas vidas estão escondidas na cotidianidade. O papel de Coutinho em seus documentários é justamente a de resgatar do completo anonimato esses indivíduos que nada parecem ter de extraordinário. Assim, o tema do filme, os peões que não se tornaram nem Presidentes da República nem ocuparam outros cargos eletivos importantes (prefeitos, deputados, etc), encontra lugar imediato no próprio estilo do cinema de Coutinho, que é por excelência, pelo menos até o momento, um cinema do homem comum. No entanto a comparação implícita com a trajetória de Lula reforça o caráter comum do homem comum pelo contraste óbvio que estabelece entre o banal e o extraordinário. Assim, a figura de Lula, que permanece como referência explícita ou implícita durante todo o filme, funciona em *Peões* numa dupla chave de leitura: Lula é ao mesmo tempo o exemplar da trajetória típica do migrante nordestino e o exemplar daquilo que, em certos momentos, ocorre de extraordinário na história política de um país. Nesse sentido, acredito que há em cada personagem de *Peões* um potencial Lula. Sabemos o que aconteceu a Lula e aos demais dirigentes que entraram para a política, mas não sabemos o que aconteceu com aqueles que permaneceram no anonimato. Apenas um entre tantos metalúrgicos, o Lula, se tornou o Lula, enquanto alguns poucos se tornaram prefeitos, deputados ou vereadores e a grande maioria não se destacou, permanecendo entre os anônimos que Coutinho quer resgatar do anonimato.

Na trajetória típica de migrante nordestino há, segundo *Peões*, um processo de tomada de consciência que aparece logo no início do filme na fala dos primeiros entrevistados em Várzea Alegre, Ceará. Essa tomada de consciência, da maneira como aparece no filme, não poderia ocorrer se aqueles homens e mulheres permanecessem no nordeste. Ao serem questionados se valeu a pena ir para São Paulo – afinal eles ao fim haviam voltado para o Ceará depois de se aposentarem – dois ex-metalúrgicos

respondem que sim. Um deles, Bezerra, explica: ainda estaria votando em quem o coronel manda se não tivesse ido para São Paulo. Em outra entrevista o ex-metalúrgico Joaquim, este uma figura que nos parece extremamente simples, falará sobre a importância da orientação que os operários recebiam do sindicato e de Lula. Orientados, eles tinham força. Joaquim diz que não abandona São Bernardo jamais (sempre que pode pega um avião e volta para lá para ver seus filhos), pois foi lá que ocorreu tudo de importante na sua vida. Mais a frente no filme, outras entrevistas explicitam a importância que alguns entrevistados conferem ao fato de terem tido no sindicato em São Bernardo a oportunidade de ler sobre o que acontecia no resto do mundo e de aprender sobre o comunismo e o sindicalismo. De modo geral, portanto, temos em *Peões* a idéia de que sair do nordeste e entrar numa fábrica em São Paulo possibilitou que aqueles metalúrgicos amadurecessem politicamente de uma maneira que seria impossível no contexto nordestino. A consciência política surge como fruto das condições específicas da cidade grande e da atividade política desenvolvida no chão de fábrica. Pertencer ao proletariado é um caminho que aparece como necessário para o amadurecimento político de grande parte dos indivíduos entrevistados.

Em São Paulo e em São Bernardo diversos entrevistados, ao serem questionados sobre como começaram a participar das greves, irão, naturalmente, como decorrência da pergunta, contar sobre seu progressivo interesse pela política. Nice diz que começou a participar das greves “sabendo o que estava fazendo” apenas em 1979, o que nos dá a impressão de que antes ela já trabalhava e militava mas que não tinha consciência completa do que era a luta política. Tê diz que começou a trabalhar como metalúrgica depois da greve de 1979 mas que já começara a sentir um “calorzinho” antes ao acompanhar o irmão metalúrgico envolvido com a militância. Antônio conta que aos poucos foi “tomando o gostinho” pela militância. De modo geral a sensação durante as entrevistas é a de que os militantes foram nascendo

e se desenvolvendo com os acontecimentos de 1979 e 1980. A exceção talvez seja Januário, que conta que desde muito cedo em sua vida já estava envolvido na “luta”, seja na Igreja, nos movimentos de bairro, no movimento estudantil, etc. Este entrevistado se diferencia dos demais, pois parece que sempre esteve e ainda está envolvido com a militância. Os demais entrevistados nos parecem ter passado por um processo de progressiva tomada consciência política enquanto o próprio sindicalismo crescia no ABC. É um processo que em entrevistas e em Entreatos Lula diz ter ocorrido com ele mesmo, pois ele só teria amadurecido politicamente na medida em que o próprio sindicalismo ganhava força. Como já dissemos, em diversas ocasiões Lula tenta passar a imagem de que, antes de ser um líder extraordinário nato, ele foi fruto do processo de tomada de consciência de toda uma categoria.

No entanto, a progressiva tomada de consciência é um processo que em *Peões* parece ter ocorrido aos anônimos entrevistados, e não ao próprio Lula. A utilização das imagens dos filmes anteriores (*Greve!*, *ABC da Greve* e *Linha de Montagem*) nos causam a sensação de um Lula já pronto, plenamente no controle do que estava fazendo, como se houvesse tido desde sempre a consciência política necessária para organizar as grandes greves que balançaram alguns alicerces da ditadura militar. Ou seja, o contraste entre as entrevistas que nos dizem sobre a progressiva tomada de consciência dos peões e as poderosas imagens de Lula em seus discursos colaboram para reforçar o aspecto extraordinário do dirigente sindical. Em contraste com os peões entrevistados, que parecem ter aprendido a militar, Lula parecer ter nascido pronto para a liderança e o combate.

As primeiras imagens de Lula aparecem por volta dos onze minutos de filme e se referem à primeira greve de 1979. A primeira legenda informa que “Lula lidera cerca de 140 mil grevistas”. Lula aparece carregado pela multidão reunida em Assembléia. A segunda legenda nos informa que a greve foi declarada ilegal e que a diretoria do sindicato é afastada. Vemos Lula falar à multidão sobre a importância do trabalho nos bairros para

a manutenção da greve. A terceira legenda informa sobre a trégua de quarenta e cinco dias e sobre o fim da trégua e a conseqüente volta ao trabalho sem ganhos para os trabalhadores. As imagens mostram Lula pedindo a volta ao trabalho e assumindo o compromisso de decretar a greve outra vez caso o acordo feito com os patrões seja descumprido. A quarta legenda fala sobre a criação do fundo de greve e a subseqüente greve de quarenta e um dias. Lula fala à multidão reunida em assembléia sobre a importância da luta para fazer avançar as conquistas dos trabalhadores. A quinta legenda informa sobre a repressão, o fim da greve e o despontar de Lula como nome nacional. Vemos imagens da repressão policial. A sexta legenda informa sobre a criação do PT em 1981. É seguida de outra legenda que fala sobre a eminente vitória à presidência da República de Lula em 2002. As imagens nos mostram uma passeata eleitoral com o candidato Lula em São Bernardo do Campo. Certamente há aí a ideia de um tempo passando, de uma trajetória de começa no ABC e termina na eminência da conquista do Palácio do Planalto. No entanto, as cenas de Lula em São Bernardo já nos remetem a um líder pronto, cujo aspecto extraordinário não se refere a um processo gradual e temporal mas a um traço da personalidade do dirigente.

Teremos ainda outras imagens de Lula retiradas dos filmes anteriores ao longo de *Peões*. Aos vinte e dois minutos um Lula hesitante fala à multidão em assembléia. Aos trinta e oito minutos vemos o dirigente numa assembléia no sindicato pedindo aos trabalhadores que mantenham a greve “até a vitória final” mesmo que ele, Lula, seja preso. Mais à frente veremos a cena, também no sindicato, em que Lula pede que os operários se manifestem livremente rejeitando a continuidade da diretoria caso entendam que ela não tenha defendido adequadamente seus interesses. No final do filme, vemos a última imagem de Lula, chamando uma greve e pedindo que as pessoas reunidas em assembléia levantem a mão para mostrar ao país que a categoria dos metalúrgicos como um todo quer a paralização do trabalho.

Estas imagens, junto às legendas que as acompanham, contextualizam os acontecimentos de São Bernardo do Campo e Diadema e também nos fazem visualizar a fonte da qual as imagens dos anônimos foram retiradas. Muitos dos espectadores de hoje eram jovens demais ou ainda não nascidos para terem lembrança daqueles acontecimentos. Coutinho aproveita a disponibilidade das imagens de colegas cineastas e insere nelas algumas legendas como forma de contextualização para o espectador atual. As imagens permitem assim que o espectador tenha uma breve noção do que se passou. É claro que a contextualização não é algo que ocorre de maneira “neutra”. Em primeiro lugar porque os filmes anteriores, de modo geral, constroem uma imagem muito positiva da liderança de Lula. Ao usar estes filmes, Coutinho acaba usando sua positividade em relação ao dirigente. Em segundo lugar porque Eduardo Coutinho escolhe, dentre as imagens possíveis, justamente aquelas na qual vemos Lula em atos de liderança e mobilização. A própria contextualização, portanto, é favorável ao então candidato a presidente, e o que se contextualiza, na verdade, é antes a enorme expressão do dirigente sindical do que os acontecimentos de 1979 e 1980.

Além do uso das imagens como contextualização do momento histórico (e do aspecto extraordinário do dirigente sindical Lula) e como fonte de reconstrução e interpretação histórica, temos também em Peões a ideia, recorrente em um tipo de cinema documental, de se mostrar as imagens filmadas para as pessoas que delas participaram. Este procedimento já havia sido utilizado e colocado em cena por Eduardo Coutinho em *Cabra Marcado Para Morrer* e é um procedimento bastante utilizado em documentários de tipo interativo. O cineasta filma determinados indivíduos numa comunidade e depois passa o filme para os próprios indivíduos e para a comunidade. Trata-se de uma ideia que se popularizou a partir do cinema de Jean Rouch e Edgar Morin em *Crônica de um Verão*. Neste filme vemos as imagens do próprio documentário sendo projetado para aqueles que participaram dele, bem como a reação das pessoas filmadas

à projeção. Jean Rouch também projetava os filmes feitos nas colônias francesas da África para os que deles haviam participado, ainda que não tenha inserido estas projeções como elemento dos filmes. Em *Peões* trata-se de um procedimento parecido, com a diferença de que não é o próprio cineasta diretor de seu filme que o projeta (não foi Coutinho quem dirigiu os filmes que ele passa para seus entrevistados) e com a diferença de que os participantes do filme não estão reunidos no mesmo tempo e lugar para se observarem nas imagens. Cada entrevistado irá se ver de maneira isolada em relação aos outros entrevistados. Além disso, há entre o filme original e a projeção uma diferença temporal de vinte anos que, como em *Cabra Marcado Para Morrer*, dá uma conotação de “resgate histórico” aos filmes projetados. No entanto, o que nós, espectadores, vamos ver, não são apenas, e nem predominantemente, as imagens dos anônimos, e sim as de Lula. As imagens dos anônimos se vendo nos filmes do passado aparecem, mas o que aparece sobretudo ao espectador são os discursos do dirigente sindical incitando uma greve ou pedindo a volta ao trabalho. Pelo fato de que a nós nos é dado a ver sobretudo as imagens de liderança de Lula retiradas dos filmes anteriores, o que ocorre então, como já sugerimos, é um contraste entre o processo progressivo de tomada de consciência ao qual os entrevistados se referem e as imagens de Lula como um líder nato que tem como tarefa levar a classe operária a um novo patamar de conscientização. As imagens que vemos de Lula em *Peões* reforçam, portanto, o aspecto extraordinário do dirigente em oposição aos anônimos entrevistados.

A ideia de um Lula que nasceu “pronto” e como alguém extraordinário é reforçada também pelos próprios entrevistados. Para Joaquim, Lula é um “segundo pai”, “esse homem que nós tanto admira hoje”. Januário, como já citado, diz que “Lula é o cara”. Tê diz que gosta muito do Lula, que considera um dos homens mais inteligentes que ela já conheceu, e que é o Lula que está chegando a Presidência da República, e não o PT. Luiza diz que Lula é uma grande pessoa, um grande companheiro, a que a mãe dele “deve estar com muito orgulho de ter parido um filho

vão lindo”. Zélia, servente do sindicato, diz que sua relação com Lula sempre foi muito boa e que Lula para ela é como um pai, um irmão, “como tudo”. Ela sonha com o dia em que irá fazer e servir café para o Lula no Palácio do Planalto, como presidente. Elza diz que adora a parte do hino nacional que diz que “um filho teu não foge à luta”, que acha bonito um homem lutar, e que Lula representa essa frase do hino. Segundo ela, Lula é aquele não foge à luta. Geraldo, o último entrevistado, diz que Lula foi um herói na época das greves. Naturalmente, essas falas não surgem, na maioria dos casos, espontaneamente, mas são incentivadas pelo próprio Coutinho, que pergunta aos entrevistados o que eles acham do Lula e pedem para que eles contem como era sua relação com o dirigente. Além do incentivo de Coutinho, há o incentivo do próprio momento histórico, com a empolgação da iminência da chegada de Lula à Presidência da República, que ajuda os entrevistados a se entusiasmarem com o ex-sindicalista. É interessante notar, portanto, que um filme que se define como uma obra que tem como objetivo dar a palavra aos anônimos refira-se com tanta insistência ao então candidato a presidente. Lula mal aparece, mas sentimos que é ele o grande personagem aqui, resgatado pelas histórias das pessoas que o conheceram quando ele era dirigente sindical. A meu ver, isso colabora para um aspecto de indeterminação do filme, e para uma sensação de que o estilo até então repetido por Coutinho começa a dar indícios de esgotamento. *Peões* não é um filme no qual os anônimos parecem dotados daquela graça e singularidade que sentimos em outros filmes do cineasta, como *Santo Forte* e *Edifício Master*. Talvez Coutinho não se detenha sobre os anônimos tempo suficiente, talvez suas histórias não sejam suficientemente boas, ou talvez o sentido da entrevista de Coutinho seja abalado quando o cineasta pede aos anônimos que falem sobre uma outra pessoa que está em vias de se tornar Presidente da República. Quando os anônimos começam a se referir a uma celebridade, algo da força e do interesse dos anônimos se perde, e é transferida para a celebridade (no caso Lula). Ao colocar os anônimos para falar sobre outra pessoa,

o espectador tende a sentir que a fala do entrevistado não tem interesse em si mesma, mas pelas informações que ela pode nos fornecer sobre a vida da celebridade. A opção de Coutinho em estimular a fala sobre a celebridade enfraquece seu estilo de documentário, na medida em que o interesse pela vida do anônimo diminui. Diante de uma situação tão extraordinária como a de Lula, ex-torneiro mecânico prestes a chegar à Presidência da República, porque deveria o espectador interessar-se pelo banal que aparece na fala dos entrevistados?

Por outro lado, sentimos que Coutinho perdeu a oportunidade de explorar de modo mais intenso seus entrevistados. Porque ouvimos tão pouco de Djalma, dirigente importante na época, que aparece nos três filmes anteriores citado, que falava tão bem em seus discursos, tinha pose de galã e ainda sabia cantar? Provavelmente este anônimo deve ter diversas histórias para contar que não foram exploradas. Porque não vemos as diversas mulheres entrevistadas serem questionadas sobre a participação feminina nas greves e sobre como elas eram recebidas no seio de um ambiente tradicionalmente tão masculino? Como o evangélico Henok ou João Chapéu, casado com uma evangélica, conciliam o comunismo (que o segundo diz professar) ou a atividade sindical com a religião? Como Antônio, que fez 1056 horas extras com apenas três dias de folga durante o ano de 1975, concilia seu *stakhanovismo* com a luta do sindicato ao qual se associava? Porque a inclusão de Januário no filme, um ex-metalúrgico que tem uma trajetória de vida tão diferente dos demais entrevistados? Porque o cineasta não dialoga e explora a entrevista com Conceição, que teve problemas de saúde pelo esforço repetitivo e ainda assim sente sua pensão como uma dádiva da Volks e não como um direito seu? O ato de evitar o diálogo e contestar o entrevistado, por exemplo no caso de Conceição a quem poderia ser dito que a pensão que recebe não tem nada a ver com a generosidade da empresa, ilustra a afirmação de Jean-Claude Bernardet de que não se dialoga com entrevistado pobre (2003: 294). Tudo que o pobre diz parece ser importante e o entrevistador não se comporta como um verdadeiro interlocutor

com receio de que, se contestar o entrevistado, estará colaborando com os mecanismos de opressão de classe (2003: 295). Acredito que um dos problemas de *Peões* ocorre justamente porque há a sensação de que nem tudo que o entrevistado diz é tão interessante e comovedor. As falas estão muito mais próximas do banal do que do extraordinário, quando o grande mérito de Coutinho em filmes anteriores tinha sido justamente articular estas duas características no anônimo entrevistado. Como estão muito mais próximas do banal, a menção a Lula aparece como fator de criação de um contraste, exacerbando o aspecto banal do entrevistado e aspecto extraordinário de Lula.

As questões possíveis e não realizadas que citei acima me parecem questões bastante prováveis de serem perguntadas aos entrevistados. Elas possibilitariam uma exploração melhor daquilo que pode ser interessante no personagem anônimo. Pode-se dizer que as respostas às questões citadas têm interesse numa relação de alteridade entre o espectador e o objeto do filme. O cinema de Eduardo Coutinho tem como espectador ideal o “outro” em relação ao entrevistado, de modo que este transmita uma experiência de vida e um conhecimento sobre sua situação que aquele não tem. Em filmes como *Santo Forte* e *Edifício Master* sentimos que o anônimo é melhor explorado pela entrevista: há mais tempo para que ele fale e as histórias parecem mais interessantes. No encarte que acompanha o DVD de *Peões* Coutinho diz que neste filme teve que participar da pesquisa para a realização do filme, o que ele não gosta e não costuma fazer. Coutinho tem uma equipe de confiança que encontra os anônimos interessantes para serem entrevistados. O cineasta só aparece na frente do entrevistado e só o conhece quando vai efetivamente gravar a cena. Isso faz com que o entrevistado conte suas histórias para Coutinho como se fosse a primeira vez, o que as torna mais interessantes. Não é possível determinar com exatidão o quanto a mudança no procedimento habitual influenciou a estética do filme, mas o que efetivamente ocorre é que em *Peões* as coisas se passam de modo mais monótono do que em outros filmes do cineasta.

O que aparece, sobretudo, entremeado nas falas dos entrevistados, é a nostalgia, como já dissemos, daquele tempo que passou. Um tempo que às vezes aparece como romântico, como mais emocionante, onde os entrevistados eram jovens e tinham ideais de transformação social. Isso aparece na fala de Tê, cujos olhos até brilham quando ela fala daquele tempo. Coutinho pergunta: “Como você viveu a greve de 1980” e ela responde, como se falasse de um grande amor: “Eu vivi essa greve intensamente...”. Mais para frente, lamenta o tempo passado: “É uma pena que eu não tenha vinte e três anos... Se eu tivesse vinte e três anos... Sabe, eu acho que eu bati em retirada cedo (se referindo ao fato de que largou muito cedo o emprego de metalúrgica), eu poderia ter lutado mais, não sei o que aconteceu...”

De modo geral há nas entrevistas essa sensação romântica da luta. Socorro achava bonito ver as greves pela televisão, até que em 1981 resolveu sair do Ceará e ir se empregar nas fábricas onde as pessoas lutavam. Avestil diz que gosta de contar as histórias das greves para seus filhos e que espera que eles sintam orgulho da luta de seu pai. João Chapéu diz que acha a coisa mais linda quando se fala em sindicalismo. Nice, apesar de sentir uma dor por não ter participado da criação dos filhos tanto quanto gostaria em virtude do movimento sindical, demonstra orgulho por ter participado de um momento importante na história do país e por ter dado sua colaboração para a redemocratização da sociedade. Elza, como já falamos, diz que acha bonito uma pessoa lutar e por isso gosta da frase do hino “verás que um filho teu não foge à luta”. Zélia, servente do sindicato, diz que sente orgulho por ter salvado o filme *Linha de Montagem* da apreensão pela polícia após exibição no sindicato. Notadamente, de novo, estas respostas não surgem espontaneamente. Coutinho faz perguntas para que os entrevistados expressem seu orgulho por terem participado das lutas. Como comentamos em capítulo anterior, o cineasta precisa construir um tema para seu filme, e incentivar os entrevistados a expressar orgulho em relação ao passado de luta

colabora para a construção do tema de *Peões*. Nesse sentido, *Peões* é nostálgico: o passado de lutas é fonte de saudade, admiração, e o rememorar deste tempo vem associado a um sentimento positivo por parte dos entrevistados.

A nostalgia pela luta se junta à nostalgia pela função e pela identidade operária. Da mesma forma que há um sentimento positivo em relação a ter participado das greves, há um sentimento positivo em relação a ter pertencido à classe operária. A exceção é o último entrevistado, Geraldo, que continua peão mas que agora vive de bicos e trabalhos temporários. Ele quer que seus filhos estudem e não passem o sofrimento que ele passou como peão. Sua fala no entanto aparece um tanto isolada no conjunto de entrevistas, e contrasta com aquela em que pai e filho se apresentam como peões de fábrica e dizem ter orgulho da profissão. Antônio, o pai, dirá: “É desmérito ser peão? Não. É orgulho”. Depois de tantas entrevistas em que se valoriza a identidade do peão, é até surpreendente para o espectador ouvir do último entrevistado, Geraldo, uma fala de teor mais pessimista em relação à sua profissão. No conjunto, no entanto, acredito que a fala de Geraldo não invalida o sentimento geral do filme de valorização da identidade operária. Mesmo porque o que parece é que Geraldo reclama não exatamente de ser peão, mas das dificuldades de arrumar emprego de metalúrgico (soldador) na atualidade. Além disso, Coutinho de alguma forma tenta recuperar a valorização da identidade operária apesar do tom pessimista de Geraldo ao perguntar se ele tem orgulho de ser alguém que faz um trabalho bem feito (pergunta um tanto aleatória e deslocada pois nenhum argumento ouvimos sobre a qualidade do trabalho daquele entrevistado). A resposta de Geraldo é positiva: “Sim, eu tenho, eu sou um profissional há muitos anos e tenho orgulho de fazer isso aí”. É a deixa para Coutinho insistir no aspecto positivo de ser metalúrgico: “Nesse sentido você às vezes tem saudade do tempo da fábrica”. Geraldo, educado, concorda com seu interlocutor: “Sim, às vezes eu tenho, (mesmo) com todo o sofrimento da época, eu tenho saudade”.

Em relação aos demais entrevistados, é possível sustentar que paira sem hesitações a valorização da identidade operária. João Chapéu é taxista há vinte e um anos mas diz que não é um verdadeiro taxista, apenas quebra o galho. Tê diz ter saído muito cedo da profissão de metalúrgica mas que, mesmo depois de ter sido doméstica e ter tido outras profissões, ainda tem muita identidade com a categoria de origem. Ela diz que continua sendo metalúrgica de coração. Muitos foram demitidos depois das greves dos anos 80 e a maioria acabou mudando de profissão, como Januário, que virou fotógrafo, Bitu, que virou sacoleiro, e Miguel, que montou um salão de forró e depois foi cobrador de ônibus. Apenas Januário parece ter tido controle sobre o que desejou fazer depois de sair da fábrica. Bitu reclama da quantidade de viagens que fazia ao Paraguai para sustentar sua família e Miguel não gostava de ser cobrador pois considera uma profissão perigosa. Parece-nos que, depois das greves, foram poucos os que continuaram metalúrgicos. No entanto, incentivados por Coutinho, eles falam daquele tempo como se ainda o fossem. De modo geral, a sensação durante o filme é efetivamente aquela expressa por Tê: ainda parecem metalúrgicos de coração. Isso é interessante porque contrasta com as falas anti-nostálgicas de Lula em *Entreatos* e porque é expressão não apenas de um tempo que passou para os entrevistados mas também de um tempo que passou no que se refere ao trabalho fabril. Como bem lembra Januário, com a reestruturação produtiva, existem postos de trabalho nas montadoras que simplesmente não existem mais. Januário diz ter entrado recentemente numa fábrica da Volks com Lula e ter comentado: “Imagina fazer uma greve com esse povo?”. Ele mesmo responde: “Que povo? Só computador...”. Há em *Peões* portanto não apenas uma nostalgia no que refere à identidade operária que os ex-metalúrgicos dizem não ter perdido mas também em relação a um passado onde a classe proletária podia ser localizada e definida com mais facilidade.

A nostalgia de Peões pelo proletariado e pela luta de classes é a nostalgia de um tempo em que as ideias revolucionárias reverberavam no país e pareciam ter inclusive alguma eficácia

prática. É nos anos 80 que o desmantelamento da URSS, a queda do Muro de Berlin e o Neoliberalismo, junto com a reestruturação produtiva e o fim do proletariado tradicional, decretam um fim prematuro das ideias revolucionárias e o início do que foi denominado “pensamento único”. *Peões*, portanto, é um filme nostálgico de toda uma sociedade e de uma forma de pensamento que parecem ter desaparecido nos anos 80, o que inclui a nostalgia por aquele Lula aguerrido, de barba desgrenhada e hirsuta, que se recusava a participar da política tradicional e empunhava com orgulho a pecha de sindicalista.

#### **Bibliografia**

- BERNARDET, Jean-Claude. *Cineastas e imagens do povo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- LINS, Consuelo. *O Documentário de Eduardo Coutinho*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- RIDENTI, Marcelo. *Em Busca do Povo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

## SIGNIFICADOS DA CHEGADA DO PT À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: REFLEXÕES INICIAIS

*Maria do Socorro Sousa Braga\**  
*Bruno Pasquarelli \*\**

### **I. Introdução**

Em 2002, a eleição do candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República marcou indelevelmente a história política do Brasil. Afinal, pela primeira vez no contexto republicano nacional um partido de esquerda, com uma liderança oriunda de segmento popular, alcançou o cargo mais importante e cobiçado do sistema político brasileiro. Entretanto, é sabido que a vitória do PT para o Executivo, no segundo turno daquele pleito, não lhe garantiu uma maioria no Congresso Nacional, tendo que compor maiorias amplas e heterogêneas para garantir maior grau de governabilidade. Também teve que ampliar o leque de partidos em sua coligação eleitoral, levando para o governo federal representantes de setores de amplo espectro político ideológico e perfil social. E seu bom desempenho ao longo daquele primeiro mandato, lhe garantiria a reeleição no pleito de 2006, agregando mais partidos classificados como de direita ao seu campo de ação nas arenas governativas.

Contudo, apesar da composição de forças ainda mais heterogêneas, vislumbrou-se a implementação de políticas sociais e de política externa mais de acordo com o ideário da esquerda no

---

\* Professora do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos.

\*\* Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de São Carlos.

que diz respeito, particularmente, às políticas de redistribuição e às relações comerciais e políticas com os países do Sul do globo, exercendo papel de liderança na América Latina. A partir dessas evidências, a questão que motiva este artigo é refletir e indicar alguns significados da vitória do PT tanto para a dinâmica do sistema partidário nacional quanto para a circulação das elites políticas e alternância do poder na democracia brasileira.

Mais especificamente, o objetivo primordial deste trabalho é discutir o que representou a chegada do PT e de Luis Inácio Lula da Silva ao Governo Federal no que diz respeito a dois aspectos: a) ao padrão de estruturação do sistema partidário; e à b) mudança no padrão histórico da circulação das elites políticas no Brasil.

---

## **II. A atuação do PT na Estruturação do sistema partidário brasileiro**

Um dos elementos que diferencia a experiência democrática competitiva atual da ocorrida em 1946 é a existência de estrutura partidária conformada por amplo espectro ideológico. Naquele período, como é sabido, o Partido Comunista esteve na ilegalidade na maior parte de sua existência, justamente porque a legislação partidária da época proibia a formação e funcionamento de partidos que defendessem os princípios marxistas-leninistas<sup>1</sup>. Os PCs só voltariam à legalidade plena com o restabelecimento da liberdade de organização partidária pela Emenda Constitucional n. 25 de maio de 1985.

Outro aspecto que distancia esses dois períodos republicanos está relacionado com o direito ao voto, antes limitado à determinando setores econômicos e sociais e, após a segunda metade da década de 1980, o Brasil experimentaria sua última

---

<sup>1</sup> O PCB atuou legalmente apenas entre 1945 e 1947. Contudo, muitos comunistas atuaram na vida político-eleitoral elegendo-se como representantes por outras legendas.

onda de expansão da cidadania política, tendo o eleitorado brasileiro passado a ser composto por 71% da população do país<sup>2</sup>. Em 2010, última eleição geral ocorrida até o período analisado, mais de 135 milhões de brasileiros estavam aptos a votar.

Esse contexto de amplas liberdades políticas da sociedade brasileira começou a vigorar após fins dos anos 80. Contudo, o atual sistema partidário iniciou sua trajetória em pleno processo de transição democrática com a Reforma Partidária imposta pelos militares em 1979. Como é sabido, na disputa política pelos cargos eletivos estaduais de 1982, que inauguraria o retorno do pluripartidarismo, cinco partidos participaram daquele pleito: PDS, PMDB, PTB, PDT e PT (Nicolau, 1996; Braga, 2006). Desde então, o PT buscou trilhar uma trajetória marcada por estratégias de atuação e posicionamentos que o levasse a conquistar o espaço da esquerda no espectro político ideológico do novo sistema democrático que estava começando a se reorganizar.

Nesse sentido, cabe chamar atenção para quatro aspectos relacionados à origem e à trajetória do PT que contribuíram para este partido estruturar o sistema partidário brasileiro, tornando-se um ator político relevante no cenário nacional, cuja maior expressão de todo esse seu desempenho foi a sua vitória para a Presidência da República em 2002.

Primeiro, o PT foi criado por um conjunto bastante singular de setores sociais unidos por um ideário de esquerda, que o conduziu a se posicionar como um partido socialista: sindicalistas do movimento sindical independente, setores

---

<sup>2</sup> Do ponto de vista da extensão da cidadania política, foi nos anos 1980 que o sufrágio se universalizou de fato no Brasil, com a ampliação do direito de voto aos analfabetos (1985). A Constituição de 1988 rebaixou a idade mínima para o voto de 18 para 16 anos. Hoje, são obrigados a votar todos os brasileiros alfabetizados que possuam entre 18 e 70 anos. O voto é facultativo para os brasileiros analfabetos, maiores de 16 e menores de 18 anos e para os que têm mais de 70 anos. O aproveitamento da ampliação dessa participação do eleitorado alargou-se a partir das eleições de 2000 quando a urna eletrônica passou a ser usada em todo território nacional, facilitando o ato de votar.

progressistas da Igreja Católica vinculados às Comunidades Eclesiais de Base e parcela significativa da esquerda brasileira ligada ao meio intelectual e ao movimento estudantil, além de organizações ou partidos clandestinos de tendência comunista ou trotskista (Meneguello, 1989; Keck, 1991). Essa marca de origem e o forte vínculo com os movimentos sociais impactaram a prática política do PT, redundando em um partido de perfil ideológico mais nítido que os demais partidos brasileiros.

Segundo, como afirma Meneguello (1989:41) a organização do PT baseou-se no princípio da “democracia participativa” e para isso o partido introduziu elementos que possibilitasse “uma ligação mais estreita com suas organizações de base, dando maior ênfase às lutas sociais e menor importância, comparado aos outros partidos, à luta eleitoral-parlamentar”. Essa postura do PT foi evidenciada na fase inicial, quando o principal fator motivacional e aglutinador de ethos tão distintos num mesmo partido político era a luta pelo fim do regime militar. Mas a partir desses vínculos sociais o PT foi construindo ampla estrutura organizacional, partindo inicialmente das capitais para abarcar extensa base territorial à medida que foi se institucionalizando. Processo que o levou a visar, sobretudo, a conquista, por meio do voto, de espaços de poder e influência Política.

Terceiro, a atuação de seus representantes eleitos, os posicionamentos isolados em momentos políticos cruciais ao longo do processo de redemocratização e a participação em todas as eleições presidenciais foram ações fundamentais para elevar o PT à condição de ator político relevante no cenário nacional. No que diz respeito aos posicionamentos do partido cabe destacar sua decisão contra o colégio eleitoral que acabou elegendo indiretamente o primeiro presidente civil da chamada Nova República, governada pelo PMDB e o PFL, bem como na recusa em subscrever a Constituição promulgada em 1988, além do voto contrário ao aumento do mandato do presidente José Sarney para cinco anos.

Já no que se refere às disputas presidenciais, o PT, desde o início, desenvolveu estratégia voltada para a conquista da

Presidência da República, o que foi fundamental para alcançar paulatinamente densidade eleitoral nacional desde 1989, quando Lula da Silva chegou ao segundo turno. Embora tenha perdido para Collor de Mello, o candidato petista obteve 31 milhões de votos. Nas eleições de 1994 novamente a disputa principal ficou entre o candidato petista, Lula da Silva, mas com o candidato do PSDB, o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. Cardoso venceu aquele pleito ainda no primeiro turno, na esteira do sucesso do plano de estabilização do Plano Real.

A partir dessas eleições gerais, a dinâmica do sistema partidário brasileiro passou a ser polarizada em torno de duas grandes coligações de partidos: uma de centro-direita, liderada pelo PSDB, e tendo como principal parceiro o PFL/DEM<sup>3</sup>, e outra, controlada pelo PT, cujos aliados permanentes foram o PSB e o PC do B. Esses dois blocos estiveram em lados opostos desde então nas disputas nacionais. E tal dinâmica político-eleitoral vem sustentando a luta política entre o PT e o PSDB, principais partidos articuladores das coalizões governamentais desde 1994, estabilizando-se, portanto, um sistema bipartidário ao nível da disputa nacional.

Nas eleições de 1998, quando Fernando Henrique Cardoso foi reeleito ainda no primeiro turno<sup>4</sup>, com 53,1% dos votos válidos,

---

<sup>3</sup> Devido às perdas constantes de apoio eleitoral a partir de sua saída do governo federal em 2002, o PFL agiu das seguintes formas: mudou seu nome para Democratas em 2006, buscou renovar sua plataforma política e colocou nos principais cargos de controle da máquina partidária os filhos e netos dos velhos líderes políticos.

<sup>4</sup> Dois mecanismos institucionais relacionados à dinâmica do processo representativo instituídos nos anos 1990 exerceram influência sobre a competição política. O primeiro foi o dispositivo da reeleição, por meio do qual, depois de 1997, todos os políticos eleitos para cargos executivos passaram a ter o direito de se candidatar para mais um mandato de quatro anos, beneficiando a coalizão de centro-direita. O segundo foi a homologação da política de cotas por gênero a partir de 1998, estabelecendo que os partidos devem reservar um mínimo de 25% e um máximo de 75% das vagas nas listas partidárias para as mulheres.

contra 31,7% dos votos de Lula da Silva. No pleito de 2002, quando a coligação de esquerda, liderada por Lula, venceu aquele pleito no segundo turno com 62,3% dos votos, contra o candidato José Serra da coligação de centro-direita. Em 2006, quando Lula foi reeleito no segundo turno com quase 62% dos votos válidos, contra Geraldo Alkmin do PSDB. E, finalmente, nas eleições de 2010 quando a coligação de esquerda conseguiu permanecer no poder, elegendo a candidata petista Dilma Rousseff, com 56% dos votos nacionais.

Essas duas coalizões políticas também vêm controlando as bancadas governistas e da oposição no Congresso Nacional até o presente momento. As outras forças partidárias relevantes, como PMDB, PTB, PR (ex PL) e PP (ex PDS), aderiram nesse período analisado, na maior parte das vezes, aos governos, tanto do PT como do PSDB.

O quarto fator está relacionado com as estratégias coligacionistas do PT com os partidos mais próximos ideologicamente: PSB, PCdoB, e mais esporadicamente, o PDT. Esse foi outro comportamento do partido que contribuiu para revelar para lideranças dos outros partidos bem como para o eleitorado mais próximo de seu campo de influência, suas práticas políticas coerentes com seus princípios fundacionais em sua fase inicial.

Todavia, quanto mais o partido foi aumentando seu apoio eleitoral no território nacional e as chances de vencer as eleições presidenciais, após as eleições de 1994, mais a tendência majoritária, representada naquele período pela Articulação, passou a defender uma política de alianças menos restritiva em torno da candidatura de Lula da Silva. O ápice dessa política culminou com a eleição do candidato petista em 2002 para a Presidência, quando o PT se coligou com partidos de direita e de centro do espectro político ideológico.

Outro movimento nesse sentido veio com as transformações programáticas do PT, culminando com a divulgação da Carta ao Povo Brasileiro durante a campanha presidencial de 2002.

De acordo com Meneguello & Amaral (2008:8) “o PT chegava ao governo federal em 2003 com uma proposta transformada e assegurada pela aliança com setores do capital nacional e pelo compromisso da mudança sem ruptura, fruto de uma ampla negociação nacional”.

Tais mudanças programáticas provocaram cisões internas no PT, redundando na saída de membros históricos do partido e de tendências organizadas desde a fundação, levando a criação de partidos como o PSTU e o PSOL.

Essas estratégias de atuação foram fundamentais para o PT se estabilizar como a principal força de esquerda no espectro político ideológico do sistema partidário brasileiro. Um dos efeitos dessa definição do espaço da esquerda pelo PT foi levar os principais partidos de direita e de centro também se organizarem para continuar disputando o apoio do eleitorado. Ao se manterem ocupando espaços distintos no espectro político ideológico, especialmente durante todo processo de redemocratização, esses partidos, mas, mais especialmente o PT por todos os fatores elencados aqui, contribuíram para haver maior conhecimento político e intelegibilidade do eleitorado. Esse processo, por sua vez, redundou em grau consistente de aumento da estruturação das preferências eleitorais, o que explica, ao menos em parte, as maiores taxas de identidade ideológica que o PT vem apresentando desde a década de 90. Explica, ainda, a estabilidade dos padrões de competição em nível nacional que o sistema partidário começou a apresentar, cada vez com maior ênfase, a partir das eleições de 1994.

---

### **III. Mudança no padrão histórico da circulação das elites políticas no Brasil**

Em seu estudo sobre elites legislativas, Rodrigues (2006) demonstrou que houve uma importante alteração no quadro político brasileiro pois, em 2002, o PT e os partidos de esquerda aumentaram seu espaço na Câmara dos Deputados, ao mesmo tempo em que as bancadas dos partidos de direita diminuíram. Paralelamente, houve

forte queda do número de políticos empresários e de elites políticas provenientes do setor rural, e aumento da presença de deputados vindos das classes populares, como os sindicalistas.

Com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva para a Presidência do Brasil, em 2002, é necessário demonstrar se houve significativa mudança no padrão histórico da circulação das elites políticas que ocuparam também o principal cargo executivo do país, o da Presidência da República<sup>5</sup>.

A tabela 1 a seguir elenca informações sobre os onze presidentes dos dois períodos da democracia brasileira (1945-1964 e 1985-2010), destacando a estruturação dessas elites dirigentes a partir de cinco critérios: a naturalidade, a escolaridade, a profissão, a filiação partidária em suas respectivas trajetórias políticas, e os principais cargos eletivos e executivos que precederam os processos eleitorais que os conduziram à Presidência da República.

---

<sup>5</sup> Ademais, convém destacar que diversos estudos vêm destacando a mudança de inserção de novas elites políticas nos mais variados cargos governamentais. Os ministérios, por exemplo, podem ser destacados como instituições nas quais a configuração das elites políticas partidárias e profissionais é extremamente importante. E, no período pós-redemocratização, todos os presidentes formaram ministérios onde preponderou a atuação de bacharéis em direito e de economistas, além de membros da base governista. No entanto, enquanto Sarney, Collor, Franco e Cardoso inseriram quadros partidários provenientes da tradição de centro e de direita (como o PMDB, o PSDB e o PFL), Lula construiu ministérios com presença maciça do PT – pois 65% das pastas ministeriais foram ocupadas por membros do partido (Pasquarelli, 2011).

**Tabela 1 – Elites presidenciais no Brasil (1945-1964; 1985-2010)**

Presidente	Naturalidade	Escolaridade	Profissão	Partido	Principais cargos eletivos e executivos anteriores
Eurico Gaspar Dutra (1945-1950)	Cuiabá (MT)	Formação Militar	Militar	PSD	Cargos executivos do exército; ministro de guerra do governo Getúlio Vargas (1936-1945)
Getúlio Vargas (1951-1954)	São Borja (RS)	Ensino Superior Completo	Bacharel em Direito	PRR, PSD, PTB	Deputado Estadual (1909-PRR); Deputado Federal (1923, PRR); Ministro da Fazenda no governo Washington Luís
Eurico Gaspar Dutra (1945-1950)	Cuiabá (MT)	Formação Militar	Militar	PSD	Cargos executivos do exército; ministro de guerra do governo Getúlio Vargas (1936-1945)
Getúlio Vargas (1951-1954)	São Borja (RS)	Ensino Superior Completo	Bacharel em Direito	PRR, PSD, PTB	Deputado Estadual (1909-PRR); Deputado Federal (1923, PRR); Ministro da Fazenda no governo Washington Luís
--	--	--	--	--	Presidente do Brasil (1930-1945); Senador (1946, PSD)
Juscelino Kubitschek (1956-1960)	Diamantina (MG)	Ensino Superior Completo	Médico	PP, PSD	Deputado Federal (1935, PP); Prefeito de Belo Horizonte (1940, PSD); Deputado Federal (1946, PSD) e Governador de Minas Gerais (1951, PSD)
Jânio Quadros (1961)	Campo Grande (MS)	Ensino Superior Completo	Bacharel em Direito	PDC, PSB, PTB	Prefeito de São Paulo (1953, PDC); Governador de São Paulo (1955, PSB); Deputado Federal (1958, PTB)

João Goulart (1961-1964)	São Borja (RS)	Ensino Superior Completo	Bacharel em Direito	PTB	Deputado Federal (1951); Ministro do Trabalho do governo de Getúlio Vargas (1953-1954)
Tancredo Neves <sup>6</sup>	São João Del Rei (MG)	Ensino Superior Completo	Bacharel em Direito	PSD, MDB, PP, PMDB	Deputado Federal (1951, PSD; 1963-1979, MDB); Senador (1978, MDB e PP); Governador de Minas Gerais (1983, PMDB); Ministro da Justiça do governo Getúlio Vargas (1953)
José Sarney (1985-1989)	Pinheiro (MA)	Ensino Superior Completo	Bacharel em Direito	PSD, UDN, ARENA, PDS	Governador do Maranhão (1966, ARENA); Senador (1979, PDS); presidente da ARENA e do PDS
Fernando Collor de Melo (1990-1992)	Rio de Janeiro (RJ)	Ensino Superior Completo	Economista	PDS, PMDB, PRN	Prefeito de Maceió (1980, PDS); Deputado Federal (1983, PDS); governador de Alagoas (1987, PMDB)
Itamar Franco (1992-1994)	Juiz de Fora (MG)	Ensino Superior Completo	Engenheiro	MDB, PMDB, PL, PRN	Prefeito de Juiz de Fora (1967, MDB); Senador (1974, MDB); Senador (1982, PMDB)
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Rio de Janeiro (RJ)	Ensino Superior Completo; Doutor em Sociologia	Sociólogo; professor universitário	MDB, PMDB, PSDB	Senador (1986, PMDB); Ministro das Relações Exteriores (1992-1993) e Ministro da Fazenda (1993-1994)
Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)	Garanhuns (PE)	Ensino Fundamental Completo	Metafísico	PT	Deputado Federal (1986, PT)

<sup>6</sup> Apesar de não ser empossado devido a problemas de saúde e ao posterior falecimento, o artigo incluiu Tancredo Neves no rol de

Em primeiro lugar, em relação à naturalidade, sete (63,6%) dos onze presidentes brasileiros nasceram no eixo Sul-Sudeste. Apenas Dutra (Cuiabá-MT), Quadros (Campo Grande-MS), Sarney (Pinheiro-MA) e Lula da Silva (Garanhuns-PE) não nasceram em estados nos quais as elites tradicionalmente obtêm maior prestígio político, como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Em segundo lugar, uma das mudanças mais drásticas ocorreu na escolaridade dos eleitos. Nove presidentes (81,8%) completaram o ensino superior e, à exceção de Dutra (que seguiu carreira militar), apenas Lula tornou-se presidente tendo cursado somente o ensino fundamental.

Em terceiro lugar, é necessário destacar que a questão da relação entre elites políticas e profissões assumiu diferentes perspectivas. Isso porque no início do século XX, as elites políticas brasileiras eram provenientes, em sua maioria, do direito. E ao analisar o período anterior ao regime militar, é impossível entender a política, a economia e a cultura sem notar o papel dos políticos-bacharéis. Isso porque a educação baseada no direito servia para atar os vários segmentos da elite dominante e fornecia uma linguagem e uma autoridade que legitimou o controle sobre o Estado, reproduzindo as hierarquias nacionais e profissionais (Dezalay e Garth, 2002). E, como observado na tabela, no período de 1945 a 1964, dos cinco ex-presidentes, três (60%) eram bacharéis em direito, evidenciando a preponderância dessas elites no principal campo político do país. No entanto, o prestígio do direito declinou quando os políticos-bacharéis pareceram cada vez mais fora das competências necessárias para promover o progresso econômico. Isso porque, a partir da década de 1960, houve o deslocamento de Estados desenvolvimentistas para Estados

---

ex-presidentes brasileiros, pois a Lei nº 7.465 de 21.04.1986, no artigo 1º, determina que "o cidadão Tancredo de Almeida Neves, eleito e não empossado, por motivo de seu falecimento, figurará na galeria dos que foram ungidos pela Nação brasileira para a Suprema Magistratura, para todos os efeitos legais".

neoliberais, ocasionando a resignificação e o surgimento de novas elites, baseadas em critérios técnicos – como os economistas e os intelectuais – que utilizavam o capital estrangeiro para construir seu poder dentro do país (Dezalay e Garth, 2002). E, desde 1985, apenas Tancredo Neves e José Sarney utilizaram o capital profissional oriundo do direito. A tecnização das elites pode ser observada tanto em Collor (economista), quanto em Franco (engenheiro) e em Cardoso (sociólogo e professor universitário). Porém, partindo do princípio que existem diversos mecanismos e modalidades de reconversão de recursos sociais utilizados para o candidato se legitimar visando a eficácia eleitoral (Coradini, 2001), Lula da Silva, um ex-metalúrgico, se elegeu e tornou-se o único presidente sem formação proveniente do direito ou de outros ramos universitários, pois utilizou recursos sociais (como sua participação no sindicalismo urbano, por exemplo) em combinação com outras esferas de atuação e de formação de liderança.

Em quarto lugar, outra mudança significativa ocorreu na questão partidária. Dos onze presidentes, sete (63,3%) pertenceram a mais de três partidos antes de serem eleitos para tal cargo. Somente Kubitschek teve sua vida política relacionada a dois partidos. E, assim como Dutra e Goulart, Lula da Silva apenas vinculou-se a um partido. Novamente, pode-se notar uma clara diferença em relação aos períodos anteriores, pois grande parte dos presidentes procurou se inserir no jogo político e maximizar seus votos através de trocas partidárias.

Por fim, em quinto lugar, à exceção de Lula da Silva, todos os chefes do Executivo dos dois períodos analisados ocuparam cargos de destaque na política nacional, seja em cargos legislativos ou em ministérios de outros governos. Cargos relevantes do cenário político – como o Senado Federal, os Governos Estaduais e os Ministérios – contribuíram, dessa maneira, para a eleição dos presidentes, de modo que o capital político adquirido se mostrou extremamente importante para a eficácia eleitoral posterior. Com Lula, novamente houve uma significativa mudança: o único cargo legislativo por ele ocupado foi

o de Deputado Federal pelo estado de São Paulo, em 1986, quase vinte anos antes de o petista tornar-se Presidente da República.

Portanto, em todas as variáveis analisadas houve mudança de inserção de elites. Seja no âmbito profissional, partidário ou político, Lula da Silva foi o único presidente eleito a partir de uma gama de critérios que se mostraram, em muitos aspectos, substancialmente diferentes dos observados tanto no primeiro período de democracia competitiva (1945-64), durante o regime militar (1964-1985), quanto no atual ciclo democrático, o que demonstra que houve uma ruptura com o padrão histórico de circulação das elites dirigentes brasileiras. Essa ruptura é um dos significados mais relevantes da vitória de Lula da Silva tanto nas eleições de 2002 quanto em sua reeleição em 2006, quando mais de 58 milhões de brasileiros legitimaram nas urnas a continuidade do governo petista.

---

#### **IV. Considerações Finais**

O objetivo deste artigo foi discutir quais os significados da chegada do PT com Lula da Silva à Presidência da República no que diz respeito a duas dimensões analíticas: à estruturação do sistema partidário contemporâneo e ao padrão histórico de circulação das elites políticas no Brasil.

Vimos que na primeira dimensão as marcas de origem relacionadas à sua proposta programática de esquerda, aos seus vínculos com os movimentos sociais, à sua estrutura organizacional mais inclusiva e a seus posicionamentos unilaterais em momentos cruciais do processo de redemocratização do país conduziram o PT a tornar-se um dos atores relevantes na arena política nacional e, o grupo de Lula da Silva, a articulação dos 113 (depois campo majoritário), a tendência hegemônica internamente. Nesse sentido, a estratégia voltada para a conquista da Presidência da República foi fundamental para o PT ter capilaridade eleitoral em todo território brasileiro, o que também contribuiu para estabilizar os padrões da competição nacional,

conformando um sistema bipartidário no âmbito da disputa presidencial.

A chegada do PT à Presidência da República no pleito de 2002, com Lula da Silva, portanto, significou o climax de todo esse processo de construção e institucionalização de um partido conduzido internamente por determinados grupos mais próximos dos ideais democráticos representativos. De acordo com Meneguello (2007:377) em 2002, “a vitória do PT pôs fim a um ciclo de 22 anos da esquerda na busca pelo poder em nível nacional, que desde o início do período democrático foi habitado pelas forças partidárias da coalizão conservadora que fundou a Nova República a Nova República (PMDB, PSDB, PFL)” (...). Contudo, Meneguello (idem) enfatiza outro significado crucial da chegada do PT na Presidência. Segundo a autora, (...) “a reeleição de Lula em 2006 marcou a alteração no mapa eleitoral do voto nacional, invertendo tendências regionais e o peso exercido pela clivagem urbano-rural”. Enfatiza nesse sentido que, no período de 1982 a 2002, ocorreu uma das mais relevantes mudanças na cultura política brasileira que foi “a aceitação da esfera política e dos cargos públicos como espaços inclusivos dos setores populares, superando preconceitos consagrados, como a associação entre escolaridade e competência política” (Meneguello, 2007:381).

Finalmente vimos que, no que diz respeito à segunda dimensão aqui analisada, com a eleição do ex-metalúrgico Lula da Silva à Presidência, em 2002, ocorreu uma das mais importantes rupturas no padrão de circulação das elites dirigentes na história política brasileira.

### **Bibliografia**

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. *O Processo Partidário-Eleitoral Brasileiro: Padrões de competição política (1982-2002)*. São Paulo: FAPESP/Humanitas. 2006.

- CORADINI, Odaci Luiz. *Em Nome de Quem: Recursos Sociais no Recrutamento de Elites Políticas*. Rio de Janeiro: Relume-dumará. 2001.
- DEZALAY, Yves e GARTH, Bryant. *The Internationalization of Palace of Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American State*. Chicago: The Chicago Series in Law and Society. 2002.
- KECK, Margaret. *PT – A Lógica da Diferença: O Partido dos Trabalhadores na Construção da Democracia no Brasil*. São Paulo, Ed. Ática. 1991.
- MENEGUELLO, Rachel. *PT – A Formação de um Partido, 1979-1982*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra. 1989.
- \_\_\_\_\_. “Tendências Eleitorais ao fim de 21 anos de Democracia.” In *A Democracia Brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21*, ed. C. R. Melo y M. A. Sáez. Belo Giruzibte: Editora UFMG. 2007.
- \_\_\_\_\_. & Amaral, Oswaldo. Ainda novidade: uma revisão das transformações do PT no Brasil. *Brasilien Studies Programme, University of Oxford, Occasional Paper, 02/08*. 2008.
- NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro, FGV. 1996.
- PASQUARELLI, Bruno. *Formação de Coalizões, Apoio Legislativo e Atuação Partidária no Presidencialismo Brasileiro*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos: São Carlos. 2011.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. *Mudanças na Classe Política Brasileira*. São Paulo: Publifolha. 2006.

## DA BOLSA FAMÍLIA À RENDA BÁSICA: LIMITES E POSSIBILIDADES DE UMA TRANSIÇÃO

*Josué Pereira da Silva\**

Pelo menos desde 2006, o senador Eduardo Suplicy vem defendendo, em diversos textos, a tese de que o programa Bolsa Família será o caminho para se instituir a Renda Básica de Cidadania no Brasil (Suplicy, 2006; 2007; 2008; 2010). O Programa Bolsa Família beneficia atualmente quase 13 milhões de famílias ou 45 milhões de pessoas e é o principal programa de transferência direta de renda vigente no Brasil; o crescente número de beneficiários incorporados ao programa desde sua criação em 2003,<sup>1</sup> certamente contribui para que haja certo otimismo quanto a sua possível universalização, justificando em parte a tese de que ele caminhará em direção à instituição da Renda Básica de Cidadania. Ademais, se em seu início os debates e as experiências de transferência direta de renda no Brasil foram, em grande medida, impulsionados pelo debate internacional em torno da ideia de renda básica, atualmente, pela dimensão que assumiu, o Programa Bolsa Família se tornou uma das grandes esperanças daqueles que postulam a instituição da Renda Básica Universal (Van der Veen, 2010).<sup>2</sup>

---

\* Professor do departamento de Sociologia da Unicamp.

<sup>1</sup> O programa foi criado pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, depois convertida na Lei no. 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (Weissheimer, 2006).

<sup>2</sup> Robert Van der Veen é um dos fundadores da BIEN (Basic Income Earth Network), e co-autor, junto com Philippe Van Parijs, do texto que deslançou o debate internacional sobre Renda Básica em 1986 (Van der Veen e Van Parijs, 1996).

Mas até que ponto se justifica essa expectativa de que a bolsa família se transformaria em renda básica de cidadania? Esta é a questão que anima o presente artigo, cujo objetivo é discutir alguns dos pontos controversos que esta questão faz emergir. Para tanto, apresento, inicialmente, um desenho do Programa Bolsa Família; esse desenho inicial me permitirá, em seguida, discutir a relação entre bolsa família e renda básica, enfatizando os pontos comuns que possibilitariam a transição da bolsa família para a renda básica de cidadania, mas também as diferenças que podem se transformar em obstáculos a uma eventual transição de uma proposição a outra.

---

### **I – Desenho do Programa Bolsa Família**

Embora o Programa Bolsa Família tenha sido criado por medida provisória, em outubro de 2003, quando foi oficialmente lançado na pequena cidade de Guariba, no Piauí, foi a lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que finalmente o institucionalizou. De acordo com esta lei, o programa é “destinado às ações de transferência de renda com *condicionalidades*” e resulta da unificação de diversos outros programas.<sup>3</sup>

Conforme o parágrafo único de seu primeiro capítulo, o programa “tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das *ações de transferência de renda do Governo Federal*”. Os programas anteriores que deram origem ao Bolsa Família são os seguintes: Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação – Bolsa Escola”, de 2001; Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, de 2003; Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, de 2001; Programa Auxílio-Gás, de 2002; e, ainda, o Cadastro Único do Governo Federal, de 2001.

---

<sup>3</sup> Lei no. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa família e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm).

A lei definia já em seu segundo artigo os benefícios financeiros do Programa, distinguindo entre “o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontram em situação de extrema pobreza”, e “o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos”. Dessa forma, as famílias beneficiadas poderiam receber cumulativamente os dois benefícios, desde que o total não ultrapassasse o *valor mensal* então fixado que era de R\$ 100,00. Mas a família que dispusesse de renda per capita superior a R\$ 50,00, só receberia a parte variável do benefício.

Em março de 2011, os valores fixos e variáveis *per capita* considerados para definir família pobre e família extremamente pobre são, respectivamente, R\$ 140,00 e R\$ 70,00. Com isso, já incorporados os menores entre 15 e 17 anos,<sup>4</sup> os valores que, desde março de 2011, uma família incluída no programa recebe mensalmente, dependendo de sua condição e seu tamanho, podem variar de R\$ 32,00 a R\$ 242,00 reais.

O artigo segundo da lei define assim o que entende por família: “a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”. O mesmo artigo também define nutriz como “a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento”. Ainda segundo este artigo, renda familiar consiste na “soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda”. Por fim, o artigo

---

<sup>4</sup> Desde março de 2008, o programa passou também a incorporar adolescentes com até 17 anos de idade, com o objetivo de evitar a evasão escolar.

segundo ressalta que “o pagamento dos benefícios nesta Lei será feito preferencialmente à mulher”.

O artigo terceiro, por sua vez, trata das condicionalidades, afirmando que “a concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”. Os demais artigos da lei são dedicados à gestão do programa e à fiscalização de sua aplicação.

---

## II - Universalização do Programa Bolsa Família?

Ora, diferentemente do Bolsa Família, a Renda Básica é, conceitualmente, um programa que transfere a *indivíduos, o maior montante possível de renda* de forma *universal, incondicional e permanente*. Por isso, qualquer tentativa de discutir a transição da bolsa família para a renda básica não pode deixar de confrontar estas características da renda básica com as correspondentes características apresentadas pelo Programa Bolsa Família, conforme mostradas acima. É o que pretendo fazer a seguir, começando por discutir a possibilidade de universalização do Programa Bolsa Família, de forma a incorporar no futuro toda a população do país.

De início, pelo menos, a idéia de universalizar o Bolsa Família não emerge como uma especulação descabida, principalmente se considerarmos o crescente número de beneficiários que vem sendo incorporados ao programa desde seu lançamento em outubro de 2003. De dezembro de 2004 até maio de 2011, por exemplo, o número de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, cresceu de 6,6 milhões para 14,9 milhões, ou seja, passou de cerca de 20 milhões para aproximadamente 45 milhões de pessoas.

Estes números são suficientemente relevantes e não podem ser ignorados. Mas será que os formuladores e os gestores

do Bolsa Família tinham ou têm em mente a possibilidade de sua universalização? Ou, ao contrário, eles enxergavam e ainda enxergam o programa como uma política emergencial para combater a pobreza, mas sempre tendo em vista a necessidade de encontrar uma porta de saída, vislumbrada pela geração própria de renda principalmente via mercado de trabalho (Silva, 2009). Embora se possa dizer que há divergências a esse respeito mesmo entre os responsáveis pela gestão do programa, a crença dominante, dentro e fora do governo, ainda é aquela segundo a qual só o crescimento econômico com geração de empregos permitirá resolver o problema da pobreza extrema no Brasil.

Para se compreender mais claramente esse problema é necessário analisar mais de perto os pontos divergentes entre o Programa Bolsa Família e a noção de renda básica. Entre as diferenças que separam bolsa família de renda básica, a que mais chama a atenção talvez seja a que contrapõe condicionalidade a incondicionalidade. Neste sentido, o texto da lei que criou o Programa Bolsa Família é bastante claro, pois já em seu artigo primeiro pode-se ler que o programa é “destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades”.

Ora, qualquer um que acompanhe o debate nacional e internacional sobre renda básica sabe que a incondicionalidade é um de seus traços definidores. No texto citado abaixo, Philippe Van Parijs, um dos principais teóricos e defensores da renda básica, define-a, como segue: “Uma renda básica é uma renda *paga* por uma comunidade política *a todos* os seus membros *individualmente, independente de sua situação financeira ou exigência de trabalho*” (Van Parijs, 2002: 195). O mérito desta resumida definição é sua capacidade de contemplar em tão poucas palavras pelo menos três das principais características da noção de renda básica. E, ainda que a palavra incondicionalidade não apareça nela explicitamente, a idéia de incondicionalidade está aí contemplada, quando ele diz que a renda é “independente de... exigência de trabalho”. Pode-se acrescentar aqui que, embora não esteja no texto acima citado, a renda paga deve ser independente não só de trabalho, mas também de qualquer outro tipo de contrapartida.

No que se refere à questão da condicionalidade ou da incondicionalidade, portanto, bolsa família e renda básica aparecem como duas noções quase opostas, já que a primeira, tomando como exemplo o caso brasileiro, define-se desde o início pela idéia de condicionalidade, enquanto a renda básica defende a incondicionalidade como princípio. Por esta razão, qualquer tentativa de transformar o Programa Bolsa Família em um programa de renda básica deve começar pela eliminação das incondicionalidades impostas pelo Bolsa Família.

Outra característica fundamental da renda básica que a diferencia da bolsa família refere-se à população que cada uma das políticas pretende abranger. Intrinsecamente vinculada à idéia de universalidade, a renda básica tem como alvo o conjunto da população de determinada comunidade política; ou seja, por ser universal, a renda básica destina-se a todos os membros dessa população, independente da condição econômico-financeira de cada um deles. Por isso, pobres e ricos serão beneficiários da renda básica. Esta característica da renda básica, que pode aparecer injusta por distribuir dinheiro inclusive aos que já o têm, é na verdade fundamental porque impede que aqueles que de fato precisam da renda básica sejam estigmatizados como incapazes e dependentes do Estado. Se todos receberem a renda do Estado, ninguém pode alegar que uma determinada parcela da população depende do Estado ou daqueles que pagam impostos; não havendo neste caso, a contraposição entre um “nós” (os que pagam impostos) e um “eles” (os que recebem renda do Estado). Ademais, pode-se argumentar, ainda, em resposta àqueles que alegam injustiça no fato de se dar dinheiro aos ricos, que os ricos acabarão devolvendo, na forma de impostos, a renda a eles transferida. Assim, qualquer projeto para viabilizar a transição da bolsa família para a renda básica implica, necessariamente, em expandir o alcance do programa, saindo do foco em um setor específico da população para incorporar a totalidade dos cidadãos e cidadãs.

Essa perspectiva de universalização, que parece ser um dos pontos de apoio de Suplicy para avançar a tese da passagem

da bolsa família à renda básica de cidadania, além de contribuir para quebrar o estigma contra aqueles que mais precisam da renda transferida, contribui também para superar as condicionalidades, tratadas acima. Mas, a despeito da crescente população incorporada pelo Programa Bolsa Família, este último ainda está muito longe da possibilidade de universalização. De toda forma, qualquer ação que intencione caminhar da bolsa família à renda básica deve encarar a possibilidade de abandonar as condicionalidades em favor da incondicionalidade e de sair das políticas focadas e caminhar para universalização, uma vez que incondicionalidade e universalidade são duas das mais importantes características da renda básica.

Outro ponto de divergência que permite confrontar as duas propostas de política social refere-se ao problema do tempo de permanência no programa. No Bolsa Família a expectativa de seus formuladores e gestores é a de que os beneficiários encontrem, depois de certo período de tempo, uma porta de saída do programa, deixando assim de receber a renda transferida pelo Estado. A porta de saída vislumbrada pelos formuladores do Programa Bolsa Família, que significa saída do programa por não mais precisar do benefício distribuído pelo governo, é a possibilidade do beneficiário adquirir renda própria, seja pelo ingresso no mercado de trabalho assalariado ou pela geração de renda através de pequenos negócios. Por essa via trafega a ideia de que emancipação cidadã só é possível quando o beneficiário sai do programa e ingressa no mercado de trabalho como assalariado ou quando se tornar pequeno empresário, entendido este último num sentido suficientemente amplo que possa abranger inclusive vendedores ambulantes e coletores autônomos de lixo reciclável (Silva, 2009).

Na concepção dos defensores da renda básica, por outro lado, esta última deve ser distribuída de forma permanente, como um direito de cidadania, que fortalece a autonomia e a emancipação cidadã, permitindo às pessoas mais poder de barganha e liberdade para escolher se aceitam ou não determinada oferta de emprego, sem a pressão das necessidades básicas

de sobrevivência. Autonomia e emancipação, neste caso, assumem um ponto de vista bem distinto do exposto no parágrafo anterior (Silva, 2009). Aqui, passar da bolsa família à renda básica supõe, portanto, a substituição da expectativa de “porta de saída” presente no Bolsa Família pela idéia de permanência que caracteriza a renda básica de cidadania.

Deve-se ressaltar também que a bolsa família, que já é focada em determinado setor da população, distribui aos seus beneficiários valores monetários diferenciados, segundo a definição que faz dos destinatários como pobres ou extremamente pobres. A noção de renda básica, por sua vez, supõe a distribuição do mesmo montante de dinheiro a todos os membros de determinada comunidade política, não fazendo neste quesito qualquer discriminação entre seus membros.

Mas, além desta diferença, vale mencionar ainda que, considerando as condições de determinada comunidade política, a renda básica intenciona distribuir a cada pessoa o maior montante possível de dinheiro, ou seja, um montante que seja capaz de, por si só, garantir condições básicas e aceitáveis de vida, garantindo a todos o que alguns autores denominam “igualdade básica”, ou “direito a ter direitos”. O Programa Bolsa Família, por seu turno, distribui a cada família beneficiária uma quantia diferenciada e reduzida de recursos financeiros, cujo maior montante não chega a 50% do salário mínimo vigente; quantia que, convenhamos, está longe de ser suficiente para garantir aos beneficiários as condições materiais para uma vida digna. Portanto, aumento e padronização do valor distribuído aos beneficiários são também objetivos que devem ser alcançados em uma eventual transição da bolsa família à renda básica.

Além das diferenças até agora apontadas, há outra também fundamental, que se refere ao destinatário dos recursos distribuídos pelos dois programas: família num caso e indivíduo em outro. É dela que trata o próximo item.

### III – Destinatário: família ou indivíduo?

Antes de discutir os argumentos que procuram fundamentar a escolha do destinatário ou público alvo de um programa de transferência direta de renda – indivíduo ou família – é preciso salientar que o Programa Bolsa Família brasileiro não é uma exceção. Conforme mostra a bibliografia a respeito, a escolha da família como destinatário da transferência direta de renda é uma característica dominante dos diversos experimentos colocados em prática nos países da América Latina (Fonseca e Viana, 2009; Soares et al, 2007). Deve haver alguma razão, que precisa ser investigada, para essa preferência pela família como alvo das políticas de transferência direta de renda nesses países; mas tal investigação não é meu objetivo neste artigo. Aqui eu apenas me limito a especular sobre o caso brasileiro, tentando reconstruir, com base na bibliografia existente, pelo menos em parte os motivos que fundamentaram a escolha da família e não do indivíduo como destinatário das políticas de transferência de renda.

Já em sua primeira versão, o projeto que procurava instituir o Programa de Garantia de Renda Mínima, apresentado ao Senado, pelo senador Eduardo Matarazzo Suplicy, em abril de 1991, pretendia beneficiar as *pessoas*, maiores de 25 anos, cuja renda bruta mensal estivesse abaixo de certo patamar (Suplicy, 1992: 25-28; Silva, 1998).<sup>5</sup> Ora, ao falar em transferir renda a pessoas, o texto do projeto tinha em mente que os destinatários do programa seriam *indivíduos* ou *cidadãos*, como se tornou claro nos debates subseqüentes. A mesma ênfase na pessoa ou no cidadão está presente também no texto “A Capitalist Road to Communism”,

---

<sup>5</sup> Esta versão do programa de Garantia de Renda Mínima, que recebeu no Senado o nome de Projeto de Lei número 80, inspirava-se em grande medida na noção de Imposto de Renda Negativo, elaborada principalmente por Milton Friedman em seu livro *Capitalismo e Liberdade*, publicado originalmente em 1962 Friedman, (1984:173-177).

de Robert J. Van der Veen e Philippe Van Parijs, que, em 1986, desencadeia o debate sobre renda básica ou *Universal Grant*, conforme a terminologia, por eles, então utilizada (Van der Veen e Van Parijs, 1986). Não quero dizer com isto que as duas propostas, renda mínima e *Universal Grant*, são semelhantes; na verdade, a semelhança aqui se limita ao fato de ambas terem como destinatário o indivíduo, uma vez que a segunda é universal e incondicional, o que não ocorre com a primeira.

O projeto do Programa de Renda Mínima, desde sua apresentação por Suplicy, passando pelos debates, no Senado e na imprensa, até sua aprovação em dezembro de 1991, sofreu modificações, mas não em relação ao destinatário da renda transferida. Encaminhado à Câmara dos Deputados, o projeto, que recebeu ali o número 2561,<sup>6</sup> não teve continuidade (Silva, 1998). Mas os três primeiros programas municipais de transferência de renda, iniciados em 1995 nas cidades de Campinas, Brasília e Ribeirão Preto, já tinham como destinatário a família.

A chave para se entender essa mudança talvez esteja no texto de José Márcio Camargo, publicado na *Folha de S. Paulo*, em 26 de dezembro de 1991.<sup>7</sup> Nele, Camargo propõe duas mudanças na proposta de renda mínima: uma é que se comece, não pelos mais velhos como sugerido por Suplicy, mas pelas crianças; a segunda, decorrente da primeira, é que ao se transferir o foco de atenção dos mais velhos para as crianças, o destinatário deixa também de ser o indivíduo e passa ser a família. Entre as preocupações de Camargo, está a necessidade de quebrar o ciclo de reprodução da pobreza, daí propor que se iniciasse a aplicação do programa pelas crianças: “aumentar a renda da família é fundamental para que ela possa manter seus filhos na escola e quebrar o elo entre pobreza hoje e pobreza no futuro” (Camargo, 1992:216).

---

<sup>6</sup> Na Câmara dos Deputados, o programa de Garantia de Renda Mínima se tornou Projeto de Lei, com o número 2.561, de 1992 (Almeida, 2000:114-7).

<sup>7</sup> Reimpresso em Suplicy, 1992, pp. 215-6.

Parece clara a influência desse tipo de proposição nas primeiras experiências de transferência de renda no Brasil, principalmente na de Brasília, que ganhou o nome de Bolsa Escola e cuja lógica é assim descrita por Cristovam Buarque, responsável por sua implantação no Distrito Federal:

Ela parte de uma idéia óbvia: se as crianças serão adultos pobres porque não estudam no presente, e se não estudam porque são pobres, a solução é quebrar o círculo vicioso da pobreza pagando às famílias pobres para que seus filhos estudem, no lugar de trabalharem. Paga-se um salário mensal a cada família, em troca de que todos seus filhos estejam na escola e nenhum deles falte às aulas no mês. Com estas bolsas de estudos para as crianças pobres, é possível levá-las e mantê-las na escola. De certa maneira, utilizam-se a pobreza e a necessidade da renda para combater a pobreza, tendo as famílias como fiscais da frequência de seus filhos às aulas. Com isso, resolve-se ao mesmo tempo a pobreza futura, quando estas crianças forem adultos educados, e reduz-se a pobreza atual por meio de uma renda mínima para sua família. Tudo isso a baixo custo (Buarque, 2003:59).

Mas, por trás dessa mudança de foco do indivíduo para a família, há outras possíveis fontes de influência, conforme se pode ver na coletânea *Família Brasileira: a base de tudo*, publicada pela UNICEF em 1994 (Kaloustian, 2005). Esse livro, dedicado ao ano internacional da família, comemorado em 1994, deixa claro o que pretende logo na introdução: “é objetivo da presente coletânea, através da argumentação e da problematização de temas e aspectos do mundo familiar, constituir-se em aporte sistemático e operativo ao desenho de políticas e programas focados na família e em seus membros” (Ferrari e Kaloustian, 2005:14). O livro é composto por uma introdução, já mencionada, e mais dez capítulos, divididos em duas partes, denominadas, respectivamente, “família e políticas sociais no Brasil” e “família

brasileira em dados". Entre os sete capítulos da primeira parte, mais preocupada com a elaboração de argumentos visando fundamentar os objetivos pretendidos pela coletânea, três deles me chamaram a atenção: 1, 6 e 7.

O capítulo 1, assinado por Antonio Carlos Gomes da Costa, discorre sobre "a família como questão social no Brasil". O autor traça um panorama dos estudos sobre o tema, donde conclui que "nenhuma força importante se apresentou avançando propostas em nome de um movimento de organizações familiares"; por isso, enfatiza a importância do ano internacional da família como uma oportunidade para se reverter a situação, colocando a família no centro das políticas sociais, já que ela "é o ponto de confluência das realidades da criança, do adolescente, do jovem, da mulher, do homem, do deficiente e do idoso" (Costa, 2005:23-4).

No capítulo 6, Maria do Carmo Brant de Carvalho também chama a atenção para a importância da comemoração do ano internacional da família, afirmando que ela "reflete a preocupação em retomar a família como prioridade política". Para Carvalho, "a família é o primeiro sujeito que referencia e totaliza a proteção e socialização dos indivíduos". Ela ressalta, no entanto, que "retornar a família como unidade de atenção das políticas públicas não é um retrocesso a velhos esquemas", mas "sim, um desafio na busca de opções mais eficazes na proteção dos indivíduos de uma nação" (Carvalho, 2005:93).

Já no capítulo 7, Sônia Miriam Draibe afirma que pretende "contribuir para com o debate sobre reforma dos programas sociais brasileiros", deixando claro que também partilha a mesma concepção sobre a importância de trazer a família para o centro das políticas sociais, conforme se pode ver no texto de sua autoria citado a seguir: "É a unidade familiar – e não os indivíduos – que se toma como base para considerar o eixo dos programas dirigidos ao grupo materno-infantil e aos adolescentes" (Draibe, 2005:109).<sup>8</sup>

Como se pode ver, a escolha da família, em vez do indivíduo como postulava o programa de renda mínima

---

<sup>8</sup> Ver Fonseca, 2001, para uma crítica a essa posição.

proposto por Suplicy, como o destinatário da transferência direta de renda pelos primeiros programas colocados em prática a partir de 1995 não foi casual; ela reflete, na verdade, uma discussão mais ampla, que já estava em andamento, visando colocar a família no centro das políticas sociais. A coletânea acima referida é apenas um indicativo dessa discussão.

Por outro lado, o fato de sair vencedora a tese de que o destinatário da transferência de renda deve ser a família, ainda que na pessoa de sua, ou seu, responsável cria algumas dificuldades conceituais para a transição de uma política como a praticada pelo Programa Bolsa Família para uma política centrada no conceito de renda básica, como postula Suplicy. É neste sentido que se pode entender a argumentação de Ana Fonseca, em seu livro *Família e Política de Renda Mínima*, segundo a qual a mudança de destinatário do indivíduo para a família naquelas primeiras experiências de transferência de renda pode ter significado o abandono de uma perspectiva política voltada para o fortalecimento da cidadania, já que o indivíduo pode ser um cidadão, enquanto a família não (Fonseca, 2001).

Mas aqui é preciso recordar as, já citadas, ponderações de Maria do Carmo Brant de Carvalho, para quem “retornar a família como unidade de atenção das políticas públicas não é um retrocesso a velhos esquemas”, mas “um desafio na busca de opções mais eficazes”. Na verdade, mais que um retorno aos velhos esquemas, estas ponderações parecem sugerir aquilo que Cristovam Buarque denomina “feminização da lógica social”, que deve, em sua concepção, contrapor-se à lógica masculina, segundo a qual “se falta comida em casa, o homem passa dias procurando um emprego, um mês esperando o salário, para só então ir ao mercado e comprar o que falta em casa”; trata-se, portanto, de uma lógica que, segundo Buarque, “coloca um período entre o problema e a solução”. Por isto, ele propõe a substituição desta lógica masculina por uma visão feminina, centrada na resposta imediata ao problema:

A luta contra a pobreza vai exigir dos dirigentes políticos uma *feminização da lógica social*: um enfoque de novo tipo, uma lógica que vá direto ao problema. No lugar de esperar investimentos, que gerariam empregos, pagariam salários, aumentariam a renda, para só então colocar as crianças na escola e as famílias no sistema de saúde, o caminho é oferecer, imediatamente, educação, saúde e demais serviços cuja oferta eliminaria o quadro de pobreza” (Buarque, 2003:44).

Ora, assim como a feminização não significa necessariamente um retorno aos velhos esquemas de família, a proposta de uma renda básica de cidadania também não precisa significar uma volta pura e simples às concepções de cidadania típicas dos regimes de bem-estar prevalecentes depois da segunda guerra mundial, centradas no paradigma trabalhista do pleno-emprego e no modelo masculino do homem provedor, com sua rígida divisão de tarefas entre os sexos (Silva, 2008:53-67).

---

### Conclusão

Creio que dá para perceber, pelo que foi visto até aqui, que qualquer perspectiva de transição da bolsa família à renda básica de cidadania, no caso brasileiro, já parte do suposto de que se tratará de uma estratégia gradual. Aliás, a própria lei, de 2004, que institui a renda básica de cidadania prevê sua implementação por etapas, embora não diga como deveria ocorrer (Silva, 2006).<sup>9</sup>

Em uma das estratégias, a implementação da renda básica poderia começar pelos mais velhos, como sugeriu inicialmente Suplicy em seu projeto de renda mínima. Mas essa idéia já foi,

---

<sup>9</sup> Lei nº 10.835, de 8 janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm). Para uma análise desta lei, confrontando-a com a lei que criou o programa bolsa família, ver Silva, 2006.

como se mostrou acima, contestada, entre outros, por José Márcio Camargo (1992), Cristovam Buarque (2003) e Lena Lavinas (2004), que preferem, com base em bons argumentos, que se inicie pelos mais jovens. Além destas duas possibilidades, pode-se ainda pensar em outras estratégias como os experimentos locais, exemplificadas seja pelo projeto-piloto de Quatinga Velho, em Mogi das Cruzes, SP; ou mesmo pelo projeto de renda básica de cidadania de Santo Antônio do Pinhal, ainda em vias de ser colocado em prática (Baert, 2011). Os experimentos têm, sobretudo, a função de sensibilizar a opinião pública e de convencer os governantes sobre a plausibilidade de se implementar tal política em larga escala. E, por fim, pode-se também imaginar, como já mencionei antes, a possibilidade de continuar expandindo o Programa Bolsa Família de forma a incorporar, no futuro, toda a população do país; seria sua universalização. Universalizar e eliminar as condicionalidades são, na verdade, as medidas mais importantes para franquear o caminho na direção de uma renda básica de cidadania; mas são também a esses dois pontos que as resistências têm sido maiores (Silva, 2009).

Para concluir, o que me parece ser promissor nessa nova configuração do debate é justamente a possibilidade de se combinar transferência direta, universal e incondicional de renda com a desconstrução daquele velho modelo de cidadania baseado na noção de homem provedor. Talvez esteja aí uma chave que possibilite a aproximação das duas políticas de transferência de renda, abrindo caminho para se construir uma nova forma de cidadania, capaz de garantir condições para a autonomia e auto-realização de todos.

### **Bibliografia**

ALMEIDA, Evaristo. *Programas de garantia de renda mínima: inserção social ou utopia?*, São Paulo, Educ; Fapesp. 2000.

- BAERT, Anthony. "Experiências de transferência de renda universal e recomendações para o projeto de renda básica de cidadania em Santo Antônio do Pinhal", Texto para Discussão n. 54, CEDE – Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, UFF, 2011. 40p.
- BUARQUE, Cristovam. *A segunda abolição*, 2ª Edição, São Paulo, Paz e Terra.2003.
- CAMARGO, José Márcio (1992), "Pobreza e garantia de renda mínima", in Suplicy, Eduardo M., org (1992), *Programa de garantia de renda mínima*, Brasília, Senado Federal, pp. 215-216. 1992.
- CARVALHO, Maria do Carmo B. "A priorização da família na agenda política social", in Kaloustian, Silvio M., org (2005), *Família brasileira: a base de tudo*, 7ª Edição, São Paulo, Unicef; Cortez Editora, pp. 93-108. 2005.
- COSTA, Antonio Carlos G. "A família como questão social no Brasil". In: Kaloustian, Silvio M., org (2005), *Família brasileira: a base de tudo*, 7ª Edição, São Paulo, Unicef; Cortez Editora, pp. 19-25. 2005.
- DRAIBE, Sônia M. "Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil", in Kaloustian, Silvio M., org (2005). In: *Família brasileira: a base de tudo*, 7ª Edição, São Paulo, Unicef; Cortez Editora, pp. 109-130. 2005.
- FERRARI, Mário e Kaloustian, Silvio M. "Introdução". In: *Família brasileira: a base de tudo*, 7ª Edição, São Paulo, Unicef; Cortez Editora, pp. 11-15. 2005.
- FONSECA, Ana M. M. e Viana, Ana L. "Programas de transferência de renda na América Latina e o direito à saúde", *Faculdade de Medicina/USP, Departamento de Medicina Preventiva*, 17p. 2009.
- FONSECA, Ana M.M. *Família e política de renda mínima*, São Paulo, Cortez. 2001.

- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*, São Paulo, Abril Cultural. 1984.
- LAVINAS, Lena. "Universalizando direitos, *Observatório da Cidadania*, 2004, pp. 67-74. 2004.
- SILVA, Josué Pereira da. "Renda mínima, trabalho e cidadania: o projeto Suplicy em debate", *Estudos Econômicos, USP*, Vol. 8, n. 4, pp. 713-725. 1998.
- \_\_\_\_\_. "Renda básica e teoria da cidadania: comentários sobre uma recente lei brasileira", *Interseções*, ano 8, n. 2, pp. 9-24. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Trabalho, cidadania e reconhecimento*, São Paulo, Annablume. 2008.
- \_\_\_\_\_. "Reconhecimento, redistribuição e as ambivalências do discurso sobre o Bolsa Família", *Ciências Sociais Unisinos*, 45 (3), pp. 183-195. 2009.
- SOARES et all, "Conditional cash transfer in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon inequality", Working Paper #13, *International Poverty Centre*, 22p. 2007.
- SUPLICY, Eduardo M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*, São Paulo, Cortez Editora. 2002.
- \_\_\_\_\_. *Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento*, Porto Alegre, L&PM Editores. 2006.
- \_\_\_\_\_. "Basic income and employment in Brazil", *Basic Income Studies*, Vol. 2, Issue 1, 6p. 2007.
- \_\_\_\_\_. "Do programa bolsa família à renda básica de cidadania no Brasil", *XII Congresso Internacional da BIEN*, Dublin, Irlanda, 16p. 2008.
- \_\_\_\_\_. "Em direção à renda básica de cidadania", *13º Congresso da BIEN*, Brasília, Senado Federal, 56p. 2010.

\_\_\_\_\_. org. *Programa de garantia de renda mínima*, Brasília, Senado Federal. 1992.

VAN DER VEEN, Robert. "Basic income as unconditional subsistence: desirability and obstacles", *13ª BIEN International Conference*, São Paulo, June 2010, 22p.

\_\_\_\_\_. & VAN PARIJS, Philippe. "A capitalist road to communism", *Theory and Society*, Vol.15 (5), pp. 636-655.1986.

VAN PARIJS, Philippe. "Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?", in Suplicy, Eduardo M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*, São Paulo, Cortez Editora, pp. 194-230. 2002.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo. 2006.

Lei n. 10.835, de 8 janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm) (baixado em 11/1/2004).

Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2002. Cria o Programa Bolsa família e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm) (baixado em 11/1/2004).

## A POLÍTICA URBANA NO GOVERNO LULA

*Arlete Moysés Rodrigues\**

### **Apresentação**

A política urbana aplicada pelo Estado deveria contemplar a complexidade da produção e reprodução do espaço urbano nas dimensões política, econômica e social. Contudo, desde os primórdios do processo de urbanização no Brasil, a política urbana é entendida apenas como intervenção do Estado nas “mazelas sociais” (habitação popular, saneamento básico, transportes coletivos, etc.) e/ou no avanço da modernização (obras viárias, grandes equipamentos como aeroportos, portos, etc.), sempre desvinculadas entre si, caracterizando-se como políticas setoriais.

Com o objetivo de colocar questões para debate afirmamos que a política urbana no Governo Lula tem permanências e mudanças. As permanências são representadas pela legislação de uso do solo, políticas de habitação, de saneamento, de acessibilidade e transportes coletivo, que continuam políticas setoriais sem estabelecer vínculos com o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU –, elaborado pelo Ministério das Cidades e Conselho das Cidades – ConCidades (Ministério das Cidades 200).

As principais mudanças referem-se à abertura de espaço para a participação social na elaboração de políticas urbanas, consubstanciadas a criação do Ministério das Cidades (2003) e do ConCidades (2004) e por intermédio do Ministério a realização

---

\* Profa. Livre Docente – IFCH – UNICAMP – amoyeses@terra.com.br.

de quatro conferências da cidade nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Esta participação propiciou definir diretrizes e princípios de atendimento prioritário para quem ganha até cinco (5) salários mínimos, estabelecer a meta de atendimento universal nas políticas de saneamento, habitação de interesse social, mobilidade e transporte público urbano e participação nos planos diretores municipais. Aprovou a Lei nº 11.124 DE 16 DE JUNHO DE 2005-FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – FNHIS- E DO CONSELHO DO FNHIS<sup>1</sup>, COMPOSTO POR ENTIDADES QUE PARTICIPAM DO CONCÍDIAS E DE ÓRGÃOS PÚBLICOS.

Assim, inova em ampliar a participação social na definição de políticas urbanas desde a criação do Ministério das Cidades, ao definir alguns princípios universais de atendimento de políticas públicas; destinar recursos do Orçamento Geral da União – OGU – para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS –; propiciar e efetivar a regularização fundiária em terras da união; definir os parâmetros para a regularização fundiária de interesse social, contraditoriamente no mesmo programa que criou MCMV com o pressuposto de conter a propagação de crise econômica, semelhante ao que ocorreu quando da criação do Banco Nacional de Habitação – BNH – (Brasil, 1964).

Entre os programas que mantêm a estrutura de políticas anteriores e desvinculados dos pressupostos do PNDU, encontra-se a produção de habitação do programa Minha Casa Minha Vida- MCMV; – o Programa de Aceleração de Crescimento – PAC –, em especial o PAC-COPA, cuja finalidade tem sido o de atender às exigências da Federação Internacional de Futebol – FIFA –, e o das corporações imobiliárias.

---

<sup>1</sup> Esta lei é proveniente de Projeto de Lei de Iniciativa Popular que demorou 13 anos para ser aprovada, por falta de vontade política de governos anteriores.

Com o objetivo de apontar permanências e mudanças apresentamos alguns dos elementos que condicionam a política urbana no Brasil pós 1964<sup>2</sup>.

---

### **Sistema Financeiro de Habitação – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço.**

A criação do BNH em 1964 e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS e do Sistema Financeiro de Habitação – SFH – em 1966 (Brasil, 1966), estabeleceram as características da política urbana que permanecem até a atualidade, apesar de modificações na forma.

A política implementada no período da ditadura militar alterou as relações de trabalho, deslocou o mundo do trabalho para o do viver, utilizando recursos provenientes da alteração das relações do mundo do trabalho para investir no urbano, promovendo assim *a socialização capitalista da exploração da força de trabalho*<sup>3</sup>. As alterações nas relações de trabalho, com a criação do FGTS, propiciou ao governo obter grande volume de recursos, tornando o BNH o 2º maior banco brasileiro.

Esta legislação resolveu várias questões: instituiu um fundo proveniente das relações de trabalho; difundiu a ideia de que os trabalhadores teriam como resolver os problemas de habitação, implementando a ideologia da casa própria, trocou assim a estabilidade do trabalhador pela possibilidade remota de garantia de moradia<sup>4</sup>; passou para a esfera governamental – BNH –,

---

<sup>2</sup> Sobre a política urbana do período anterior a 2003 faremos apenas referências gerais, considerando que a maior parte dos textos que tratam da política urbana no período pós 2003 não relacionam com os processos anteriores.

<sup>3</sup> Utilizamos *'socialização capitalista da exploração da força de trabalho'* para dar ênfase às alterações do período, embora o mais usual seja *'socialização capitalista das forças produtivas'*.

<sup>4</sup> Sob o sistema anterior, o trabalhador tinha direito a receber indenização: um mês de salário-valor do último salário – por ano de trabalho e

a responsabilidade de repasse da “indenização”, diminuindo, com isto, a responsabilidade do empregador, cuja obrigação passou a ser de depositar oito por cento do salário (desde 2001 passou a ser de 8,5%) de cada trabalhador no BNH. Desse modo as transformações deste período permitiram e permitem ainda ao Estado garantir a manutenção da propriedade privada e manter as condições de exploração da força de trabalho.

Os recursos arrecadados neste período foram utilizados tanto para a execução de conjuntos habitacionais, distantes de áreas providas com infra-estrutura e meios de consumo coletivo, acelerando, desse modo, a expansão horizontal da dinâmica de produção do espaço urbano e a desigualdade socioespacial<sup>5</sup>, como, para “investimentos” em grandes obras de infra-estrutura, por exemplo, a ponte Rio – Niterói.

Com o fim do BNH, em 1985, os recursos provenientes do FGTS passam a ser geridos pela Caixa Econômica Federal – CEF (Brasil – Presidência da República 1986)<sup>6</sup>. Esta passagem, não provocou alteração na essência do processo, pois os recursos do FGTS continuam a ser administrados pelo setor financeiro bancário e o investir no urbano caracteriza-se pela continuidade da socialização capitalista da exploração da força de trabalho. Tem-se, dessa maneira, a continuidade do processo de financeirização dos investimentos urbanos, com atuação explícita do Estado<sup>7</sup>.

Houve, ao longo do tempo, algumas mudanças em relação ao tipo de produção habitacional – ao invés de grandes conjuntos

---

garantia de estabilidade no emprego após 9 anos e 6 meses. Com a instituição do FGTS os depósitos podem ser retirados, em sua totalidade em casos de demissão, aposentadoria ou pela sua família em caso de morte do trabalhador. Quando a rescisão for feita a pedido do empregador o FGTS pode ser retirado, total ou parcialmente para, entre outros motivos, adquirir sua casa própria.

<sup>5</sup> Sobre como a política do período politiza o espaço ver Schmidt 1982.

<sup>6</sup> Apresentamos este tema de forma mais completo em texto que está no prelo e será publicado pela Revista Cidades com o título de Políticas Públicas.

<sup>7</sup> Os dados podem ser observados em Royer, 2009.

passa a predominar pequenos conjuntos habitacionais ou unidades isoladas –; implementaram-se outros programas como o PAR – Programa de Arrendamento Residencial, o Programa de Crédito Solidário, e a Carta de Crédito do FGTS.

Atendendo ao disposto na Constituição Federal de 1988, foi instituído o Conselho Curador do FGTS – CCFGTS – (Brasil, 1990), órgão colegiado tripartite composto por representantes de três centrais sindicais (CUT, CGT e Força Sindical); três representantes dos empregadores (Confederação Nacional da Indústria – CNI, Confederação Nacional do Comércio – CNC e Confederação Nacional das Instituições Financeiras, CNF) e; seis representantes do governo (ministérios do Planejamento, Trabalho e Emprego, Fazenda, Desenvolvimento; CEF e Banco Central), presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego.<sup>8</sup> O CCFGTS tem como função estabelecer as diretrizes e as normas para utilização de recursos do FGTS, em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano.

Apesar de modificações as políticas urbanas mantiveram a mesma lógica de financiamento, como se verifica nas propostas contidas na Política Nacional de Habitação – PNH – e no Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV (Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009). Vários problemas podem ser apontados sobre o programa MCMV, em especial, o que diz respeito ao aumento do preço da terra não apenas nas imediações onde estão sendo construídas as unidades, mas de forma geral em todas as cidades onde o programa tem sido implementado<sup>9</sup>.

Com relação ao PAC–Copa, para atender as exigências da FIFA, estádios estão sendo destruídos para se construir outros, no mesmo lugar, por exemplo, em Cuiabá e Natal. As obras de infra-estrutura, que tem o objetivo de facilitar o acesso aos estádios, têm sido responsáveis pela remoção de um grande número de famílias, o que implica no desrespeito a função social

---

<sup>8</sup> Lei nº 8036 – Art. 3º de 11 de maio de 1990.

<sup>9</sup> Ver Bastos, R. D. 2011.

da cidade, como previsto na Constituição Brasileira. O mundo do trabalho continua “financiando” a produção do urbano<sup>10</sup> em grandes intervenções.

Destaca-se que houve ampliação dos recursos em especial com o FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – FNHIS – É FORMADO COM RECURSOS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO – OGU – DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR<sup>11</sup> – FAT E DO FGTS NAS CONDIÇÕES ESTABELECIDAS PELO CCFGTS. Cabe ressaltar que os recursos provenientes da OGU tem tido aumento expressivo em função das pressões dos movimentos populares e do ConCidades.

---

### **Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano**

O capítulo cinco do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975/1979) diz respeito à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que tem como objetivos melhorar a estrutura do sistema urbano nacional e dinamizar os centros urbanos em todas as regiões do país. A premissa fundamental era promover o desenvolvimento urbano nos moldes da modernização capitalista, contando com recursos do FGTS. Para implementar esta política os municípios deveriam elaborar o Plano

---

<sup>10</sup> Notícias da Folha em janeiro de 2010 apontava que nove ( 9) bilhões de recursos do FGTS poderiam ser utilizados para obras de infra-estrutura em transporte urbana nas 12 cidades-sede da Copa de 2014 (Folha on-line-2010).

<sup>11</sup> O FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social – PIS, criado por meio da Lei Complementar n. 07, de 07 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, instituído pela Lei Complementar n. 08, de 03 de dezembro de 1970.

Diretor Integrado – PDD, com recursos do FGTS. Como instância nacional para tratar da questão urbana, em especial para a implementação da política, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU – (Ministério do Interior, 1975).

Considerando o contexto político ditatorial do período, o processo de elaboração do PNDU de 195 foi conduzido de forma restrita a técnicos especialistas em planejamento urbano e regional, num processo dito de “gabinete”, conduzido unicamente pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral como “resolução ministerial” (Adeodato, 2010:68).

Já Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de 2004 (Ministério das Cidades, 2004) foi elaborada com ampla participação social na 1ª Conferência das Cidades realizada em 2003, definindo princípios para esta política. O PNDU, elaborado pelo Ministério das Cidades, foi criado logo após a posse do governo, atendendo a reivindicação dos movimentos populares urbanos e ao que constava da plataforma política do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva. Observa-se, portanto, duas maneiras de elaborar uma política nacional urbana.

A criação do Ministério das Cidades implicava na tentativa, não concretizada, em romper as políticas setoriais de habitação, saneamento, transportes (mobilidade) e trânsito. Tais políticas setoriais que estavam difusas por vários ministérios passaram a compor as secretarias nacionais do Ministério das Cidades. No site do Ministério das Cidades há uma síntese relacionada à sua criação:

Entre 1985 e 2002 ocorreram mudanças constantes tanto na estrutura institucional da política de habitação e saneamento – quanto nos programas e recursos. A política urbana não mereceu maiores cuidados, ao contrário, ela é objeto de organismos que emergem e desaparecem desde o regime

militar, a partir de 1964. Em verdade a política urbana tem sido, durante esse tempo todo, fortemente influenciada pelos bancos públicos responsáveis pelos financiamentos à habitação e ao saneamento. Isso aconteceu no período do BNH que se sobrepôs ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1964 e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), como também aconteceu com a Caixa Econômica Federal que subjugou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), criada em 1995, e a sua sucessora, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU). (Cidades, 2003).

O Ministério da Cidade promoveu no mesmo ano de sua criação, a 1ª Conferência Nacional das Cidades, que contou com a participação de entidades e movimentos reconhecidos como de caráter nacional para a elaboração do texto base. Foram realizadas conferências municipais, estaduais e a Nacional tendo como meta principal a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e a criação do Conselho das Cidades.

A atual Política Nacional de Desenvolvimento Urbano tem entre seus princípios: Direito a Cidade como direito coletivo; aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em planos diretores participativos; garantia de desenvolvimento urbano com igualdade de acesso aos padrões urbanos; criação de Sistema Nacional de Habitação – SFH –, tendo como premissa a moradia digna como direito humano; saneamento ambiental público; criação do Sistema Financeiro de Habitação com prioridade no atendimento para os que ganham até cinco salário mínimos; mobilidade, transporte público coletivo urbano tendo como objetivo democratizar os espaços públicos (Rodrigues 2010).

O Conselho das Cidades (ConCidades) tem entre suas funções viabilizar as propostas aprovadas nas conferências. O decreto de sua criação define atribuições, competências

e a composição do Conselho a nível nacional. Porém, o Conselho não é deliberativo, o que é considerado um problema<sup>12</sup>.

Esta forma de elaborar o PNDU implicou em uma mudança de conteúdo, considerando que os princípios são diferentes daqueles do PNDU de 1975, o resultado foi um plano cujos objetivos é o atendimento universal das políticas públicas urbanas.

---

### **A função social da cidade e da propriedade**

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) além de reafirmar a competência do município na implementação da política urbana, explicita o significado de função social da cidade e da propriedade urbana. Remeteu, porém, a aplicação dos instrumentos que possibilitariam atingir-se a função social da cidade e da propriedade aos Planos Diretores – PD –, obrigatórios para os municípios com mais de 20 mil habitantes<sup>13</sup>, ou seja, definiu o planejamento, em especial o PD como fundamento para a política urbana. O Estatuto da Cidade – Lei 10.237/2001 e medida provisória 2220 de setembro de 2011<sup>14</sup>, (Brasil, 2011) regulamentaram os artigos da Constituição Federal que tratam do tema.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Art. 1º – Decreto no. 5.031 de 2 de abril de 2004 – O Conselho das Cidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução.

<sup>13</sup> Tratamos desta temática mais detalhadamente em artigo que está no prelo – Revista Cidades.

<sup>14</sup> A Medida Provisória 2220/2001 foi resultado de pressão de movimentos populares urbanos considerando que o Executivo havia vetado os artigos que consideravam o direito de posse nas terras públicas.

<sup>15</sup> Os recursos para auxiliar alguns municípios a elaborar PD foram oriundos do Orçamento Geral da União, o que aponta uma diferença fundamental com relação do PDDI cujos recursos foram provenientes do FGTS.

Assim as premissas da função social da propriedade e da cidade só podem ser concretizadas com a elaboração e implementação de planos diretores, ou seja, com o planejamento urbano, portanto a partir da Constituição de 1988 é o planejamento que define a função social da cidade e da propriedade. *O planejamento urbano torna-se a política urbana por excelência* e desse modo a política urbana no governo Lula seguiu os parâmetros constitucionais regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Na 4ª Conferência das Cidades foi aprovada a proposta de que a obrigatoriedade do Plano Diretor fosse estendida para todos os municípios. Esta proposta é muito importante e tem que ser debatida juntamente com os Projetos de Lei (PL) sobre criação, desmembramento e remembramento de municípios e de Projetos de emenda Constitucional (PEC) que objetivam alterar o Estatuto da Cidade, em especial quando se tenta colocar que as Igrejas devem ser isentas de elaborar o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Há vários PLs e PECs que propõem critérios para criar municípios calcados principalmente em dados populacionais, sem atentar para as questões territoriais, econômicas, sociais e políticas e sem atentar para as características do distrito sede do município denominado de cidade (Rodrigues, 2007), como se observa, no Projeto de Lei do Senado n. 98, de 2002. Assim é fundamental que os Planos Diretores sejam obrigatórios para todos os municípios, independentemente do número de habitantes para que pelo menos a função social da cidade seja pensada em todas as instâncias da Federação.

A Constituição de 1988 passou a atribuição de criar, desmembrar, remembrar municípios para os estados, sem regras nacionais. Em 1988 cerca de 50% dos municípios tinham mais de 20 mil habitantes. Entre 1991 e 2000 foram criados mais de 1000 municípios e hoje apenas 30% de municípios têm mais de 20 mil habitantes, embora concentrem a maior parte da população urbana. Isto implica que 70% dos municípios, que representam a

maior parte do território brasileiro, não são obrigados a cumprir a função social da cidade e podem crescer sem nenhum planejamento.

A criação de municípios sem parâmetros econômicos, sociais, territoriais implica em que estes sobrevivam de recursos federais e estaduais, desviando recursos que poderiam ser utilizados para potencializar o direito a cidade. Trata-se de um tema fundamental para pensar a integração das políticas urbanas que não tem sido objeto de debates consistentes, apesar da necessidade de integração das políticas setoriais, permanecem as políticas setoriais de habitação, saneamento e mobilidade urbana. Assim as políticas públicas urbanas não atentam para complexidade da produção e reprodução do espaço urbano.

---

### **Conferências das Cidades**

As conferências têm o objetivo de ampliar a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas urbanas. São realizadas em âmbito municipal, estadual e nacional permitindo um reconhecimento das diferenças existentes nos 5.565 municípios brasileiros (diferenças relativas à localização regional, à população, tamanho dos municípios e principais carências) e possibilitam pensar na política urbana considerando a diversidade.

As conferências das cidades são inerentes a uma política urbana que tem como premissa que a participação social é essencial na definição das políticas e decorreram da própria criação do Conselho das Cidades. Desse modo, tanto a Criação do Ministério das Cidades, como a implementação de conselhos e conferências caracterizam uma inovação da política urbana após 2003.

Desde o início da década de 90 do século XX foram realizadas 80 conferências nacionais sendo que 86% delas ocorreram de 2003 a 2009, sobre diversos temas. As conferências “representam um experimento institucional cuja função é furar o cerco da unidimensionalidade”. (IUPERG-2010)<sup>16</sup>. Fortalecem a democracia

representativa ao introduzir no debate político, novos protagonistas, novos temas e ampliando a representação política. Incentivam a participação na deliberação de propostas, de parâmetros, programas, projetos e implementação de Políticas Públicas.

Um sistema de conferências municipais, estaduais e nacional, permite conhecer as realidades locais, estaduais, regionais e estabelecer programas que atendam as especificidades sociais e territoriais. Trata-se da possibilidade de romper o pensamento único sobre a cidade calcada em parâmetros que apenas destacam aspectos duais da produção e reprodução do espaço urbano.

As conferências colocaram na agenda pública questões urbanas que sempre foram preteridas ou tratadas apenas no âmbito local. Dão destaque à participação social trazendo a tona contradições e conflitos do processo de produção e reprodução do espaço urbano. A sucessão de conferências mantém na pauta nacional a questão urbana para tentar reduzir, eliminar os problemas de desigualdades sociais, espaciais, territoriais. Tem permitido, também, a formação de redes de difusão de informações sobre a função social da cidade e da propriedade<sup>17</sup>.

Sinteticamente apresentamos algumas das resoluções aprovadas pelas conferências que foram ou estão em vias de ser aplicadas.

A 1ª Conferência, como já dito, realizada em 2003, estabeleceu os princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, as funções, o caráter e a composição do Conselho das

---

<sup>16</sup> IUPERJ – 2010 – Entre Representações e Participação – As Conferências Nacionais e o Experimentalismo Democrático Brasileiro – in: [www.iuperj.gov.br](http://www.iuperj.gov.br).

<sup>17</sup> Apresentamos um “balanço” das Conferências das Cidades com síntese das resoluções aprovadas nas quatro conferências realizadas até 2010. (Rodrigues, 2010).

Cidades. Definiu também o sistema de realização de conferências nas escalas municipal, estadual e nacional.

Aprovou a resolução de que os consórcios municipais deveriam passar a ser de direito público ao invés de permanecer na esfera do direito privado. Após o encaminhamento dado pelo Conselho das Cidades, tornou-se realidade com a Lei nº 11.107/2005.

A 2ª Conferência (2005), realizada pelo Ministério das Cidades com participação do ConCidades, considerou urgente a integração de políticas setoriais de habitação, saneamento, mobilidade e transportes coletivos que continuam ainda estanques umas das outras. Esta é uma questão que até agora não foi resolvida.

Definiu o marco regulatório do saneamento, aprovado como Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Aprovou a regulamentação do FNHIS Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e do seu Conselho Gestor.

Estabeleceu como prioridade a regularização fundiária de interesse social com os instrumentos previsto no Estatuto da Cidade. Este tema ganha novo impulso com a lei que criou o Programa Minha Casa Minha Vida. Como já dito esta lei tem aspectos contraditórios, pois ao mesmo tempo em que cria diretrizes para a produção de habitação de interesse social diretamente pela iniciativa privada, estabeleceu normas simplificadas para a regularização fundiária de interesse social.

Referendou a Campanha Nacional do Plano Diretor concomitante a realização da 2ª Conferência; propôs capacitação de técnicos e conselheiros com recursos, ainda que restritos, da OGU, mostrando diferença fundamental com o PDDI de 1975 que utilizava recursos do FGTS.

A 3ª Conferência (2007) teve como protagonista principal o Conselho das Cidades. Entre as 22 diretrizes aprovadas nesta conferência destaca-se: a proposta de criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU – que incluísse Conselhos das Cidades nos níveis Estaduais e Municipais para concatenar a política urbana nos vários níveis da federação

brasileira; definiu as formas de implementação da Lei nº 11.445/2007 do saneamento básico e ambiental. Aprovou a criação do Programa de Habitação de Interesse Social no âmbito do Conselho Gestor – FNHIS, com critérios para o repasse de recursos. Estabeleceu normas para a Assistência Técnica Gratuita- aprovada como Lei nº 11.888 de 24 de dezembro de 2008 (Brasil, 2008). Propôs formas para a atuação dos governos na mediação e prevenção de conflitos fundiários. Após esta deliberação o Conselho das Cidades realizou seminários para equacionar formas de atuação como consta da Resolução Recomendada n. 87 de 8 de dezembro de 2009.<sup>18</sup>

A 4ª. Conferência das Cidades, também protagonizada pelo ConCidades, realizada em 2009/2010<sup>19</sup>, tinha como objetivo avaliar a atuação do ConCidades bem como se houve ou não implementação das políticas propostas nas conferências anteriores. O resultado apontou que várias propostas aprovadas nas conferências anteriores não foram colocadas em prática, entre as quais destacamos: a urgência de transformar em deliberativo os Conselhos das Cidades, em todas as unidades da federação; encaminhar Projeto de Lei para criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – integrando políticas, conselhos e conferências; encaminhar propostas para o legislativo tornando os Planos Diretores obrigatórios para todos os municípios independentemente do tamanho de sua população. Colocou em pauta, como já dito, a necessidade que de a função social da cidade deveria ser aplicada em todos os municípios independentemente de sua população.

### **Conselhos**

Aprovado na 1ª Conferência com caráter deliberativo foi criado com caráter consultivo e formulador de políticas urbanas

---

<sup>18</sup> [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

<sup>19</sup> As conferências municipais foram realizadas em 2009 e as estaduais e a nacional em 2010. Este arranjo foi considerado necessário pelo ConCidades tendo em vista as eleições de 2010.

o que gera problemas em relação à aplicabilidade das políticas públicas urbanas. É formado pelos segmentos: Movimentos Sociais; Empresários (ligados à produção do espaço urbano); ONGs: Trabalhadores; Entidades Acadêmicas e Profissionais; Poder Público Federal, Estadual e Municipal e; sociedades civis do legislativo municipal, estadual e federal<sup>20</sup>.

Os conselhos como lugar de debate de políticas devem evidenciar as contradições, os interesses conflitantes entre os diferentes segmentos. As contradições precisam ser explicitadas para que o urbano seja entendido em sua concretude, em sua multiplicidade, complexidade para que o planejamento seja participativo, esteja integrado com o Plano Diretor e com as políticas públicas que interferem na vida da cidade. A explicitação de interesses diferentes permite entender que a política não se realiza apenas nos gabinetes. Nas questões contraditórias, conflitantes o papel do conselho deveria ser o de pactuação, para se obter unidade na diversidade de questões e não forjar consensos.

Porém nem sempre o ConCidades tem sido o lugar dos pactos que atende aos princípios da função social da cidade. Exemplos: O PL 3057 de 2000 propõe alteração da Lei nº 6766/1979 que rege o parcelamento e o uso do solo urbano e para o debate do PL o ConCidades organizou seminários em todas as regiões do país, mas na resolução elaborada por um grupo de trabalho, não incorporou questões fundamentais debatidas nos seminários (Rodrigues 2010). A resolução, contém apenas os consensos sem mostrar as contradições e conflitos. Falta aprimorar o debate em relação os interesses divergentes e/ou conflitantes.

Permanece dessa forma o desafio a ser empreendido para que a cidade seja entendida em sua totalidade e não em partes separadas entre si e o planejamento seja compreendido como um processo que considere todos os aspectos da dinâmica econômica, territorial, social e política, evitando que permaneçam os lobbies nos gabinetes dos deputados e senadores.

---

<sup>20</sup> A composição do Conselho pode ser verificada em [www.conselhos.gov.br](http://www.conselhos.gov.br).

---

**Considerações finais**

A política urbana no governo Lula tem permanências entre as quais se destaca a utilização dos recursos do FGTS, proveniente das relações de trabalho para se investir no urbano, caracterizando a socialização capitalista da exploração da força de trabalho. Mesmo que as normas criadas em 1964/66 não tenham possibilidade a curto prazo de alteração é fundamental que este desafio seja colocado em debate. As interferências internacionais como a da FIFA para a Copa de 2014 mostram que a produção do espaço urbano deixou a esfera do local, do nacional para ter ingerências advindas do mundo globalizado. Apesar da criação do Ministério das Cidades e da proposição de políticas urbanas serem integradas o que se observa é que as mesmas continuam a serem políticas setoriais sem levar em conta o espaço e o território. A base territorial implicaria em compreender que para produzir habitação teria que ser em locais onde há infraestrutura ou realizar os projetos ao mesmo tempo. Porém, cada município define o seu planejamento sem interferência da esfera federal. Tendo conhecimento desta questão é que as Conferências e o Conselho das cidades propõem um sistema de conselhos – municipais e estaduais para que as intervenções sejam debatidas com a sociedade. Mas esta proposta não tem encontrado rebatimento no Ministério das Cidades.

Os avanços importantes estão relacionados com a ampliação da participação social por meio das conferências das cidades e dos conselhos da cidade em níveis nacional, estaduais e municipais. Porém há entraves que ainda precisam ser contornados ou removidos como o fato do Conselho Nacional das Cidades não ter caráter deliberativo. Além disso, é fundamental para haver avanços que os movimentos populares urbanos não fiquem atrelados aos conselhos e que sua pauta de reivindicação vá além da que é definida pelos governos. Outra questão fundamental diz respeito ao significado de participação, pois apesar de ser um tema debatido está-se muito longe de se esclarecer o que ele significa enquanto formulador de políticas.

As considerações aqui apresentadas não esgotam o tema proposto, porém espero que tenha fornecido um panorama de algumas das questões que merecem reflexão.

### **Bibliografias**

- ADEODATO, M. T. A razão e os limites das políticas nacionais de desenvolvimento urbano – uma análise comparativa das proposições de 1975 e 2004. – Tese de doutorado – USP – FAU – 2010 – 304 páginas.
- BASTOS, R.D – 2022 – Caras cidades, cidades caras: pequena crítica da economia política da terra urbana no Brasil contemporâneo. Anais do XIV Encontro Nacional de Planejamento Urbano e Regional, 2011, Rio de Janeiro.
- DIEESE, 2006 – Nota Técnica – FGTS – n. 13 – 2006.  
<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec13FGTS.pdf>-em maio de 2011.
- Folha de São Paulo – Folha on line – FGTS emprestará R\$ 9 bilhões para obras da Copa de 2014 – <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u678150.shtml> Brasília.
- IUPERG-2010 – Entre Representações e Participação – As Conferências Nacionais e o Experimentalismo Democrático Brasileiro – in [www.iuperj.gov.br](http://www.iuperj.gov.br).
- MINISTÉRIO DAS CIDADES – 2005 – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – Cadernos MCidades-nov. de 2004 85p.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR – II Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano-1975-79 Brasília – p. 197592.
- RODRIGUES, Arlete Moysés – 2007-Conceito e Definição de cidade-in As metrópoles e a questão Social Brasileira – Org. Luiz C. de Q. Ribeiro e Orlando A. Santos Jr. Editora Revan.

\_\_\_\_\_. 2010 – Conselho das Cidades – Uma avaliação – in Revista Terra Livre n. 34 Vol. 1 Crise, Práxis e Autonomia – Espaços de Resistência – p. 223-220.

\_\_\_\_\_. 2010 – O Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial e a Atuação de Geógrafos Urbanos – In Revista Cidades – Brasil Urbano: desafios e agendas vol. 12-2010 – p. 273-290.

ROYER, Luciana – 2009 – financeirização da Política Habitacional – Limites e Perspectivas – Tese de doutorado – FAU – USP – 2009 – p. 194.

SCHMIDT, Benício 1982 V. – A Politização do Espaço Urbano no Brasil – 1982 – in Espaço & Debates ano 2. Número 6 – p. 5 a 50. Cortez editores – SP.

### **Legislação citada**

BRASIL – 1964 – Presidência da República. Lei n. 4.380 de 21 de agosto de 1964 – Institui correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. DOU de 21 de agosto de 1964.

\_\_\_\_\_. 1966 – Presidência da República – Lei nº 5.107 de 13 de setembro de 1966 – Cria Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências – DOU de 14 de setembro de 1966.

\_\_\_\_\_. 1974 – Presidência da República – Decreto Lei nº 74.156 de 6.6.1974.

\_\_\_\_\_. 1988 – Presidência da República Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988 – DOU – Brasília – 5 de outubro de 1988.

- \_\_\_\_\_. 1990 – Presidência da República – Lei nº 8.036 – de 11 de maio de 1990 – Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. DOU-14/5/90 –
- \_\_\_\_\_. 2004 – Decreto 5.031 de 2 de abril de 2004 – Dispõe sobre a composição, estruturação e competências e funcionamento do Conselho Nacional das Cidades e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. 2005 – Presidência da República – Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005 – Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, Cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse social e Institui o Conselho Gestor do FNHIS.
- \_\_\_\_\_. 2005 – Presidência da República – Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005 – Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília DOU de 7.4.2005.
- \_\_\_\_\_. 2007 – Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. DOU de 8.1.2007 e retificado no DOU de 11.1.2007.
- \_\_\_\_\_. 2008 – Lei nº 11.888 de 24 de dezembro de 2008 – Assegura as família de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social DOU de 26 de dezembro de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2009 – Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – Resolução n. 593 de 2009.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades – Conselho das Cidades Resolução Recomendada n. 87, de 8 de Dezembro de 2009 – Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política

Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. DOU de 25/05/10 seção 01 n. 98 p. 88.

BRASIL – Senado Federal – Projeto de Lei nº 98 de 2002: Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios para regulamentar o artigo 18 da Constituição Federal – Brasília – Senado Federal.

**POLÍTICA DE RECONHECIMENTO DAS DIFERENÇAS  
ÉTNICO-RACIAIS NO BRASIL: AÇÕES  
AFIRMATIVAS E A POLÍTICA PARA A EDUCAÇÃO  
SUPERIOR PÚBLICA NO GOVERNO LULA**

*Danilo de Souza Morais\**

**Introdução**

Neste ensaio pretendo contribuir para a reflexão sobre as duas gestões do Governo Federal brasileiro sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT (Partido dos Trabalhadores), a partir de análise da *política de reconhecimento das diferenças*. Detenho-me, no referido período, mais especificamente nas diferenças étnico-raciais, discutindo o quadro em que avançam as *ações afirmativas* nas universidades públicas, relacionando-as com as políticas do Governo Federal para a Educação Superior Pública.

As transformações na política de reconhecimento emergem com maior visibilidade na cena pública brasileira nos anos 2000, com a demanda pelo movimento social negro e a implementação, por iniciativa de governos estaduais e/ou por decisão de instituições públicas de Ensino Superior, de ações afirmativas que prevêm formas de acesso diferenciado – o que no debate público usualmente é definido como “cotas” –, para ingresso de estudantes negros/as nas universidades.

---

\* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (PPGS-UFSCar). Membro do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (Neab) e consultor do Programa de Ações Afirmativas (PAA), ambos também da UFSCar. É bolsista do CNPq.

As ações afirmativas nas universidades públicas, indicativo da mudança no padrão de reconhecimento das diferenças étnico-raciais no Brasil, não são centralizadas por políticas do Governo Federal, porém ganham crescentes incentivos do mesmo. Assim sendo, apresentarei alguns dados gerais sobre estas iniciativas no país, para uma reflexão panorâmica sobre a mudança na política de reconhecimento que as ações afirmativas podem engendrar. Aqui se destacam os elementos de sinergia na relação entre as ações afirmativas desenvolvidas dentro da autonomia constitucional das universidades e o Governo Federal, no período entre 2003 e 2010.

---

### **A abordagem do reconhecimento das diferenças**

O conceito de *reconhecimento*, desde os trabalhos mais conhecidos de Charles Taylor e de Axel Honneth, além da polêmica entre este e Nancy Fraser, tem ganhado destaque crescente como instrumento de uma perspectiva válida para análises por meio das ciências sociais, possivelmente com maior influência sobre a sociologia.<sup>1</sup>

Esta perspectiva, junto das interpretações feministas contemporâneas e dos estudos pós-coloniais<sup>2</sup> podem ser identificadas de certa maneira como um campo de crítica e renovação das ciências sociais, que ainda carecem de um maior diálogo entre si.

---

<sup>1</sup> Entre outras obras dos autores mencionados destaco os seguintes trabalhos: TAYLOR, C. *Argumentos Filosóficos*, RJ, Edições Loyola, 2000.; HONNETH, A. *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*, São Paulo, Ed. 34, 2003.; e FRASER, N. "Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-socialista", In: SOUZA, J. (org.) *Democracia hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea* Brasília, Ed. UNB, 2001.

<sup>2</sup> Ver a perspectiva em que faço um diálogo inicial entre estas teorias em MORAIS, D.S. "Estudos subalternos e a teoria gramsciana: diálogos e contribuições a uma sociologia política". In: Anais do XV Congresso Brasileiro de Sociologia, Curitiba, 2011.

Não aprofundando o debate sobre as distinções teóricas entre os autores mencionados, apenas destaco, a partir de discussão desenvolvida em trabalho anterior<sup>3</sup>, que utilizo a noção de *política de reconhecimento das diferenças* próximo da acepção de Taylor, entretanto, não recorrendo e me limitando ao plano de referências do liberalismo, que é para o referido filósofo a fronteira normativa para o reconhecimento.

O campo mais amplo da política de reconhecimento das diferenças – sejam estas etárias/geracionais, raciais, étnicas, de gênero, sexuais – detém relevância, em um plano, para evidenciar a forma em que na dinâmica societal marcadores sociais de diferenças constituem grupos subalternos – LGBT, negros/as, mulheres, jovens –, como também a maneira que as políticas públicas, ou seja, a forma mais organizada do “Estado em ação”, reconhece tais diferenças. Neste segundo aspecto um breve olhar, mesmo que panorâmico, das duas gestões do Presidente Lula apontam uma ampliação e mudança na política de reconhecimento no país. Alguns exemplos são a criação de organismos específicos, no Executivo Federal, para políticas com este perfil, tais como: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ)<sup>4</sup>, dentre outros.

---

<sup>3</sup> Ver MORAIS, D. S. “A disputa pela construção da cidadania no Brasil e o reconhecimento das diferenças”. In Anais do XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, 2009.

<sup>4</sup> SEPPIR e SPM foram instituídas em 2003. A SNJ, instituída em 2005, mantém-se desde sua criação vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República. O histórico destes organismos do Executivo Federal, criados na gestão de Lula, foram encontrados em [www.balancodegoverno.presidencia.gov.br](http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br) – consultado em 30 de setembro de 2011. No sítio eletrônico mencionado está disponível o balanço oficial de governo do período 2003-2010.

Outro importante exemplo a indicar mudanças na política de reconhecimento é percebido na maior permeabilidade do Executivo Federal para interlocução com segmentos e temas subalternizados na vida social e na relação com a política institucional brasileiras, o que ocorre pelo estabelecimento de novos Conselhos Setoriais e Gestores de Políticas Públicas, além da realização de um número bastante significativo de novas Conferências Setoriais.<sup>5</sup>

Deve-se chamar a atenção, entretanto, que há diferenças entre as diferenças. Em outras palavras, de um lado, na dinâmica societal existem especificidades na forma como distintos marcadores sociais de diferenças são instrumentalizados como forma de subalternização dos grupos sociais, bem como na forma como tais grupos se valem de identificações subalternas para organizarem sua ação política – por exemplo: o machismo e o sexismo operam de maneira distinta do racismo; e o movimento feminista tem um histórico e uma dinâmica, distintos do histórico e da dinâmica do movimento social negro. De outro lado, para construção de políticas públicas, nas ações dos atores do Estado, a política de reconhecimento também guarda especificidade na relação com os diferentes grupos subalternos.

Numa análise de maior complexidade e amplitude, na perspectiva dos estudos subalternos buscar-se-ia compreender como estas especificidades, entre as diferenças, convergem na construção e manutenção de toda a ordem social. Mesmo concordando com este ponto de vista geral, como já explicitiei em trabalho anterior,<sup>6</sup> me limito aqui à análise de como a política de

---

<sup>5</sup> Entre 1988 e 2009 foram realizadas Conferências Nacionais em 33 diferentes temas. Dentre estes temas 22 foram introduzidos nos primeiros 7 anos do governo do Presidente Lula. Ver POGREBINSCHI, T. & SANTOS, F. "Contra a falácia da crise institucional: Conferências Nacionais de políticas públicas e o impacto (positivo) sobre o Congresso". Rev. Eletrônica Insight/Inteligência. Abril-Maio-Junho de 2010. Disponível em <http://www.insightnet.com.br/inteligencia/49/PDFs/08.pdf> – acessado em 30 de setembro de 2011.

<sup>6</sup> MORAIS, D. S. *Op. Cit.* 2011.

reconhecimento das diferenças étnico-raciais fundamenta nossa ordem social e de como, portanto, mudanças na política de reconhecimento podem indicar transformações também de sua hegemonia.

---

### **Contextualizando a política de reconhecimento das diferenças étnico-raciais no Brasil e sua atual transformação**

No início da década de 1930, com o governo Getúlio Vargas, um projeto político de modernização conservadora no Brasil inicia sua hegemonia. Tal hegemonia se mantém, apesar das distinções e até do antagonismo interno, até meados dos anos 1980, quando inicia o fim do regime autoritário instalado em 1964 e a transição para o regime democrático. Um dos construtos do projeto político em questão é o próprio moderno Estado-nacional no país, fundamentado ideologicamente em uma pretensa união harmônica das “três raças” (indígenas, negros e brancos), ou seja, baseado no mito da democracia racial brasileira.

Em linhas gerais o projeto de modernização conservadora – tomado por alguns, como Luiz Werneck Vianna, como sinônimo de nacional-desenvolvimentismo<sup>7</sup> –, além de auxiliar decisivamente na constituição da ideologia da democracia racial no Brasil, pode ser caracterizado pela centralização no Estado como indutor do desenvolvimento econômico, regulador do mercado e majoritariamente repressivo e/ou tutelar na relação com a sociedade civil. Desenvolvido principalmente em períodos político-autoritários a partir da era Vargas, o projeto de modernização conservadora tem, evidentemente, atores mais progressistas, como no caso de Vargas, e os mais reacionários, caso do regime autoritário de 1964-1985.

---

<sup>7</sup> Ver VIANNA, L. J. W. A viagem (quase) redonda do PT. *Jornal de Resenhas*, p. 12 – 14, 05 jul. 2009; e PEZZONIA, R. ; SZWAKO, J. ; VIANNA, L. J. W. . *Vida Intelectual Vida Política* (entrevista). *Idéias* (UNICAMP), v. 1, p. 173-195, 2010.

Especialmente desde o fim da 2ª Grande Guerra, portanto, a democracia racial respondeu pela necessária manutenção do consenso/consentimento – de tipo passivo, em que pese a contribuição de setores importantes da intelectualidade negra para sua construção – para a hegemonia da modernização conservadora no Brasil, compondo o quadro de nossa cidadania regulada<sup>8</sup> ou a formação dominante da cidadania.

Concordando com Antônio Sergio Alfredo Guimarães, entende-se que o mito da democracia racial, mesmo como formação ideológica do racismo em nossa sociedade, foi também a partir deste período um “compromisso político e social do moderno Estado republicano brasileiro”<sup>9</sup>, que orienta a ação estatal para uma integração subordinada da população negra. Assim queremos ressaltar que a cidadania dominante não só é uma forma de estratificação pelo mundo do trabalho através da ocupação, como na definição de Wanderley Guilherme dos Santos, mas também pela origem étnico-racial ou pela forma como as pessoas são identificadas socialmente por sua cor ou raça.

Em outras palavras, podemos interpretar que mais do que um *constructo cultural*, a democracia racial na acepção de Guimarães, é também um *constructo político* para a integração limitada ou subalterna da população negra<sup>10</sup>, o que não deixa de ser uma forma de *política de reconhecimento*.

Já na resistência ao regime autoritário de 1964-1985 nasce a contestação da democracia racial como política de reconhecimento, identificada crescentemente pelos militantes do movimento social negro, que se re-organiza em fins da década de 1970, como uma ideologia, no sentido de uma “falsa consciência”, que encobriria o racismo realmente existente na sociedade brasileira. Neste sentido, e como um exemplo da re-emergência dos movimentos

---

<sup>8</sup> SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1978.

<sup>9</sup> GUIMARÃES, A. S. A. *Classes, raças e democracia*, São Paulo, Ed. 34, 2002. p. 110.

<sup>10</sup> GUIMARÃES, A. S. A. “Depois da democracia racial”, *Rev. Tempo Social*, São Paulo, v. 18, n. , 2, p. 269-297, Nov. 2006.

sociais no período de democratização político-institucional do país há a formação do Movimento Negro Unificado (MNU).

Nascido em 1978 e primeiramente denominado Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial, o MNU explicita em seu discurso uma relação de continuidade para com organizações que o precederam no movimento social negro, como a Frente Negra Brasileira (FNB), da década de 1930, e o Teatro Experimental do Negro (TEN), de fins dos anos de 1940 e início dos 1950. Entretanto, o MNU guarda importante distinção em relação a estas organizações anteriores, por combinar, segundo Antônio Sérgio A. Guimarães “(...) três movimentos em um: a luta contra o preconceito racial; a luta pelos direitos culturais da minoria afro-brasileira; a luta contra o modo como os negros foram definidos e incluídos na nacionalidade brasileira.”<sup>11</sup>, ou seja, se opõe ao compromisso político-cultural que representa a democracia racial.

Em síntese, remetendo à interpretação de Florestan Fernandes, Guimarães ressalta que neste momento de re-emergência do movimento negro, nos anos de 1970 e nos anos 1980, o novo é “(...) a demanda por direito à diferença cultural *pari passu* à demanda por direitos sociais e respeito pelos direitos civis dos negros.”<sup>12</sup> Este nos parece um dos indicativos fundamentais para relacionar uma nova *política do reconhecimento das diferenças*, não dissociada, como vemos, de políticas consideradas de *redistribuição*. Porém, Antonio S. Alfredo Guimarães parece interpretar diferentemente este processo, pois, para ele, o que vem substituindo a hegemonia da democracia racial no Brasil, e também seus congêneres em outros Estados-nacionais da América Latina que saíram de regimes autoritários nas décadas de 1980 e 1990, seria um multiculturalismo necessariamente associado ao neoliberalismo.

A questão central para Guimarães é que uma “ideologia multiculturalista”, como parte da hegemonia neoliberal, estaria

---

<sup>11</sup> GUIMARAES, A. S. A. *Op. Cit.*, 2002. p. 160.

<sup>12</sup> GUIMARAES, *Op. Cit.*, 2002. p. 159.

substituindo o ideário da democracia racial, parte da modernização conservadora. Portanto, a erosão da democracia racial no país não significaria, necessariamente, a superação das desigualdades que se apresentam em termos raciais, antes disso, pode reproduzir estas desigualdades em outros termos, sem modificar suas bases. Assim é que o autor avalia o governo Lula, pelo que denomino política de reconhecimento das diferenças étnico-raciais.

Certamente da erosão da democracia racial como política de reconhecimento no Brasil, não necessariamente deriva a superação da desigualdade racial, muito menos a condição mais ampla de subalternização dos não-brancos, principalmente negros e indígenas. Porém, a substituição desta por um “multiculturalismo neoliberal” parece mais uma aposta interpretativa do autor, num quadro que de fato ainda está em disputa. O problema é que Guimarães parte do pressuposto que a “era Lula” se caracteriza apenas pelo neoliberalismo e, assim, a conclusão de que a nova política de reconhecimento deva se adequar a este projeto parece óbvia.

Francisco de Oliveira e Carlos Nelson Coutinho<sup>13</sup>, cada um ao seu modo, cometem o mesmo equívoco que Guimarães, pois encaram o governo Lula como mera continuidade ou mesmo aprofundamento do projeto neoliberal. Vianna parece ter encontrado uma chave importante, diferente destes autores, ao retomar o tema da revolução passiva<sup>14</sup>. Todavia, se levamos em consideração de fato as categorias gramscianas para pensar

---

<sup>13</sup> Ver em Oliveira a noção de “hegemonia às avessas” e em Coutinho a noção de “hegemonia da pequena política” in OLIVEIRA, F., Braga, R. & RIZEK, C. S. (Orgs.). *Hegemonia às Avessas*. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

<sup>14</sup> Na revolução passiva, para Gramsci, os elementos de renovação se sobrepõem à também operante restauração, ou seja, podem ser constituídos inclusive novos direitos para os grupos subalternos, porém os mesmos são uma concessão “pelo alto”. Para a diferenciação entre as categorias de revolução passiva, contra-reforma (onde os elementos regressivos são mais explícitos) e reforma intelectual e

a revolução passiva, coloca-se a pergunta: em que termos se está colocando a construção do consenso/consentimento, ou seja, o pilar fundamental da hegemonia? Se as novas e/ou ampliadas formas de participação da cidadania nos assuntos públicos não forem encaradas apenas sob a ótica do transformismo, mas sim sob a possibilidade de *partilha efetiva do poder*<sup>15</sup> de decisão, certamente a articulação da interpretação de Vianna – que ressalta a retomada da iniciativa do Estado-nacional – e Guimarães – que ressalta a erosão da democracia racial como compromisso político-cultural –, pode ensejar um entendimento bastante distinto da “era Lula”, a partir da abordagem da política de reconhecimento das diferenças étnico-raciais.

As ações afirmativas nas universidades públicas são um grande exemplo para meu argumento, pois entram na chave de parte das demandas históricas do movimento social negro no Brasil, que re-emergiu em fins da década de 1970 com o MNU.

---

### **Ações Afirmativas em Universidades Públicas no Brasil e as políticas para Educação Superior Pública no Governo Lula**

O tema da educação é central nas preocupações, demandas e propostas do movimento negro em toda sua história no século XX. Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva e Luiz Alberto

---

moral (elementos de renovação mais explícitos) ver GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere. Volume 4*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

<sup>15</sup> Forma de participação inserida na concepção de um projeto político democrático-participativo, em oposição à concepção de participação do projeto neoliberal. Para estas diferenciações ver DAGNINO, E. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, In: Mato, D. (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. Em abordagem distinta, mas que enfatiza o elemento de experimentalismo democrático, portanto, analisando de forma positiva a significativa inclusão de novas agendas e atores no governo Lula ver POGREBINSCHI, T. & SANTOS, F. *Op. Cit.* 2010.

O. Gonçalves<sup>16</sup> descrevem estas demandas, desmistificando certo senso comum que acusa o movimento negro no Brasil de apenas discutir o tema da educação quando este está relacionado à demanda mais recente por “cotas” no Ensino Superior. Já Tatiane C. Rodrigues desmistifica a noção equivocada de que não houve legislação abertamente racista no Brasil após o encerramento formal da escravização de pessoas negras e a institucionalização da República, ressaltando como esta legislação racista afetava diretamente as políticas públicas de educação.<sup>17</sup>

O conteúdo acima é importante para demonstrar a dimensão do processo histórico, de lutas sociais e políticas no Brasil, que possibilitou trazer à cena pública do país com tanta ênfase a partir da segunda metade da década de 1990 e mais ainda nos anos 2000 a discussão das desigualdades raciais na educação e em outras áreas das políticas públicas, assim como as medidas para superar estas desigualdades<sup>18</sup>. Desta forma contraria-se a ênfase da abordagem de Guimarães, em que a nova política de reconhecimento das diferenças étnico-raciais, que substituiu a democracia racial, estaria necessariamente vinculada a um “multiculturalismo neoliberal” presente no “mercado internacional de ideias”.

---

<sup>16</sup> GONÇALVES, L.A.O. & SILVA, P. B.G. “Movimento Negro e Educação”. *Rev. Brasileira de Educação*, Nov.-Dez., n. 015, ANPED, São Paulo, 2000. pp. 134-158.

<sup>17</sup> Segundo a autora a Constituição de 1934, por exemplo, nos artigos 121 e 138, “(...) ao mesmo tempo em que repudia a discriminação racial, prescreve a eugenia no sistema educacional e restrições étnicas na escolha dos imigrantes” RODRIGUES, T.C. “Movimento negro e o direito à diferença”, In ABRAMOWICZ, A., BARBOSA, L. M. & SILVÉRIO, V. R. (orgs), *Educação como prática da diferença*, Campinas, Ed. Autores Associados, 2006. p.111.

<sup>18</sup> Ver dados oficiais do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em IBGE. *Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*, Rio de Janeiro, IBGE, 2010 – a especificidade e persistência da desigualdade racial, especialmente as desvantagens

Alguns dos marcos institucionais no Brasil que são em grande parte produto deste histórico de lutas sociais e que possibilitam crescentemente mudanças na política de reconhecimento, buscando a superação das desigualdades raciais na educação são: a Constituição de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 (Lei nº 9.394/96); a Lei 10.639 de 2003<sup>19</sup>; o parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE/CP03 de 2004) que regulamenta esta modificação da LDB e institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Estudo da História e Cultura da África e dos Afro-Brasileiros; e as primeiras iniciativas de ações afirmativas no Ensino Superior, com recorte racial para negros/as, no início dos anos 2000.

É importante salientar que por ação afirmativa deve-se entender todo o tipo de discriminação positiva voltada a segmentos reiteradamente marginalizados em determinada ordem social. Como políticas públicas podem ser definidas como: medidas especiais e temporárias, tomadas pelo Estado (...) com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como de compensar perdas provocadas pela discriminação

---

da população negra (pretos e pardos) em comparação com a população branca. Ver também IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), órgão oficial que da mesma forma tem corroborado a persistência dos dados sobre desigualdades raciais no Brasil, como em THEODORO, M. (org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília, Ipea, 2008. Das pesquisas referenciais sobre as desigualdades raciais no Brasil destaco HASENBALG, C. *Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2005.

<sup>19</sup> Altera a LDB e torna obrigatório o estudo da História e Cultura da África e dos Afro-brasileiros em todos os níveis de ensino do país. Posteriormente é complementada pela Lei nº 11.645 de 2008, que torna obrigatório também o ensino da História e Culturas dos Povos Indígenas no Brasil.

e marginalização, por motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros<sup>20</sup>

As ações afirmativas no Ensino Superior Público no Brasil, demandadas pelo movimento negro e que, portanto, adotam diferentes mecanismos para possibilitar maiores condições de acesso a este nível de ensino para esta população, passam a ser uma realidade a partir das experiências de cotas para negros nos cursos de graduação da UNEB (Universidade do Estado da Bahia), da UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), da UENF (Universidade Estadual do Norte Fluminense) e da UnB (Universidade de Brasília), implementadas desde o ano de 2003.<sup>21</sup>

Em poucos anos, de 2003 a 2009, das 90 Instituições Públicas de Ensino Superior brasileiras, a pesquisa de João Feres Júnior aponta que 57, dentre estas 28 Instituições Federais, haviam instituído alguma forma de ação afirmativa para ingresso em seus cursos de graduação.<sup>22</sup> Mesmo enfrentando forte oposição de praticamente todas as grandes empresas de mídia no Brasil e de parcela dos intelectuais acadêmicos – como também descreve Feres Júnior – verifica-se que é muito significativo o número destas experiências e sua expansão pelo país nesta primeira década do século XXI.

Segundo Valter Roberto Silvério e Sabrina Moehlecke, a partir da gestão iniciada em 2003 no Governo Federal, sob a presidência de Lula é que “as ações afirmativas passam a ser assumidas pelo governo brasileiro de maneira mais sistemática e institucional, sendo inclusive consideradas no desenho de suas

---

<sup>20</sup> Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra – Ministério da Justiça, 1996, p. 10.

<sup>21</sup> Nos casos da UENF e UERJ estas iniciativas foram implementadas por força de lei estadual – Lei nº 3.708/2001. Já para os casos da UnB e UNEB, as ações afirmativas foram uma decisão do Conselho Universitário de cada uma destas instituições.

<sup>22</sup> FERES JÚNIOR, J. “Ação Afirmativa: Política Pública e Opinião”, *Rev. Sinais Sociais*, RIO DE JANEIRO 38, v. 3 n. 8, p. 38-77, setembro-dezembro 2008, p. 41.

secretarias e ministérios”<sup>23</sup> – a SEPIIR e a SECAD (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade), esta última no âmbito do Ministério da Educação (MEC), são exemplares na análise de Silvério e Moehlecke.

É fato que as iniciativas para a implementação de ações afirmativas nas universidades públicas, no que diz respeito às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), desde sua primeira experiência com a UnB, são tomadas dentro da chamada autonomia universitária. Desta maneira foram decisões das próprias instituições, não centralizadas por uma política dirigida especificamente a este fim pelo Governo Federal. Todavia, no período entre 2003 e 2010, medidas significativas foram tomadas pelo Governo Federal no campo da Educação Superior Pública e minha hipótese é que estas medidas, em geral, podem ter impactado positivamente na adoção das ações afirmativas pelas IFES. Por esta razão, faço a partir daqui considerações sobre algumas destas iniciativas do Executivo Federal, com a pretensão apenas de uma reflexão bastante inicial, guiado pela hipótese proposta.

Um primeiro exemplo de política federal é o programa Uniafro (Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior), que estabeleceu parcerias entre Ministério da Educação (MEC)/SECAD e as universidades públicas, principalmente a partir de propostas desenvolvidas por Núcleos de Estudos Afro-brasileiros (NEABs) provenientes das instituições<sup>24</sup>. O programa consistia, em seu formato entre os anos de 2008 e 2010, em financiamento por parte do MEC/SECAD a ações para formação continuada de professores da Educação Básica e a elaboração de material didático, com o objetivo de implementação da Lei nº 10.639/03.

<sup>23</sup> SILVÉRIO, V. R. & MOEHLECKE, S. *Ações Afirmativas nas Políticas Educacionais: o contexto pós-Durban*. São Carlos, EdUFSCar, 2009 p. 11.

<sup>24</sup> Informações sobre o Programa Uniafro foram colhidas do sítio eletrônico do MEC, no link [http://portal.mec.gov.br/ndex.php?Itemid=86&id=12260&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/ndex.php?Itemid=86&id=12260&option=com_content&view=article) – consultado em 30 de setembro de 2011.

O Uniafro, sob um primeiro olhar, pode parecer não influir tão diretamente em políticas afirmativas para o acesso nos cursos de graduação das instituições. Deve-se considerar, porém, que ao fortalecer nas universidades públicas os NEABs – núcleos de estudos envolvidos em atividades de ensino, pesquisa e extensão, em que professores e estudantes de diferentes áreas trabalham com variadas temáticas, mas a partir do eixo das relações étnico-raciais –, intelectuais acadêmicos negros/as e/ou anti-racistas deles participantes podem ter conseguido mais instrumentos para a intervenção na política acadêmica em suas universidades, contribuindo diretamente para a construção, adoção e implementação de políticas afirmativas para acesso e permanência.

Outra ação do Governo Federal, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), não carece de maior explicação sobre a relação com a adoção de políticas afirmativas, dada a necessidade de que para qualquer iniciativa de democratização de acesso de estudantes serem imprescindíveis também políticas de apoio material a sua permanência. O PNAES passou a garantir um orçamento específico voltado à assistência estudantil para execução das IFES, que podem utilizar o recurso para atender seus estudantes a partir de critérios sócio-econômicos, portanto, voltados a estudantes considerados de famílias de baixa renda. Implementado desde 2008 o PNAES teve novo decreto em 2010, onde se destacam as seguintes áreas em que as IFES podem apoiar estudantes: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; atenção às pessoas com deficiência e pessoas com super dotação.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010, disponível no sítio [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm) – consultado em 30 de setembro de 2011. Desde sua implementação em 2008 até o ano de 2010 foram investidos no PNAES 633,1 milhões de reais em recursos federais – dados oficiais disponíveis no sítio eletrônico [www.balancodegoverno.presidencia.gov.br](http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br), consultado em 30 de setembro de 2011.

Também na chave da preocupação com maiores condições de permanência, pela garantia de mais recursos materiais, como também para o desenvolvimento acadêmico de estudantes que ingressam por ações afirmativas nas IFES, o Governo Federal – por iniciativa conjunta de CNPq/ MCT (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Ministério da Ciência e Tecnologia) e SEPPIR – estabeleceu uma nova modalidade de bolsas de Iniciação Científica (IC) para as universidades com políticas afirmativas e que possuem cotas do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), denominada PIBIC nas Ações Afirmativas (PIBIC-Af). Excetuando a especificidade de ser exclusiva para ingressantes por formas de acesso diferenciado por ações afirmativas, o PIBIC-Af é criado em 2009 com os mesmos objetivos do PIBIC, pois é voltado para o apoio, com concessão de bolsas, ao desenvolvimento acadêmico por meio da IC a estudantes de graduação, que devem estar sob a orientação de professor/a responsável.<sup>26</sup>

Entre todas as iniciativas do governo Lula voltadas à Educação Superior Pública, certamente as de maior impacto foram o Programa de Expansão das IFES e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).<sup>27</sup> É bastante razoável supor que um quadro geral de

---

<sup>26</sup> As bolsas PIBIC-Af têm vigência de 12 meses e o valor mensal de R\$ 360,00, seguindo assim os mesmos parâmetros das demais bolsas PIBIC. Informações sobre o PIBIC-Af foram colhidas do sítio eletrônico do CNPq, no link [http://cnpq.br/programas/pibic\\_afirm/faq.htm](http://cnpq.br/programas/pibic_afirm/faq.htm) – consultado em 30 de setembro de 2011.

<sup>27</sup> Entre 2003 e 2010 a implantação dos dois programas, entre outros aspectos, possibilitou: o aumento dos recursos federais para a Educação Superior Pública, que passaram de 9,5 bilhões de reais investidos em 2003, para 22,1 bilhões de reais investidos em 2010; a criação de 14 novas IFES; 126 novos campi universitários; mais que a duplicação do número de vagas disponíveis anualmente nas IFES – em 2003 eram disponibilizadas 109.200 vagas por ano nestas instituições e em 2010 o número de vagas disponíveis foi de 243.500. Dados disponíveis no sítio eletrônico [www.balancodegoverno.presidencia.gov.br](http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br) – em que está

ampliação da estrutura da Educação Superior Pública e consequente ampliação do acesso a ela, teve impacto positivo sobre as comunidades acadêmicas para a adoção e implementação das ações afirmativas, como políticas também inovadoras de democratização do acesso e permanência nas IFES.

Uma ressalva a ser feita, dentre as iniciativas do Governo Federal entre 2003 e 2010 em sua relação com a adoção e implementação de ações afirmativas nas IFES, diz respeito ao Sistema de Seleção Unificada (SiSU). Proposto para início em 2010, mas ganhando força pela adesão das IFES para a seleção de ingressantes em seus cursos em 2011 o SiSU, executado pelo MEC, utiliza como avaliação para ingresso ao Ensino Superior o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Assim é uma política que tem a virtude de se apresentar como alternativa aos vestibulares isolados, executados habitualmente por grandes fundações – que mesmo por vezes vinculadas a estabelecimentos públicos de ensino, em sua maioria obedecem à racionalidade privada de obtenção principalmente do lucro ao aplicar suas avaliações. Mesmo prevendo em seu desenho a possibilidade do/a candidato/a se inscrever para concorrer a vagas disponíveis nas instituições por formas de ação afirmativa, ao estabelecer, no entanto, certa homogeneização no processo de admissão para ingresso nos cursos de graduação das universidades que dele participam, o SiSU pode estar interferindo nos desenhos institucionais próprios, adotados pelas IFES, para suas políticas afirmativas para acesso aos cursos de graduação, de forma a não contribuir com sua organização enquanto políticas institucionais.<sup>28</sup>

---

o balanço oficial de governo do período 2003-2010 – consultado em 30 de setembro de 2011.

<sup>28</sup> O SiSU é adotado pelas instituições públicas que decidem a ele aderir. Em 2011 participam do SiSU, segundo informações do MEC, 48 Instituições Públicas de Ensino Superior. Dados disponíveis no sítio eletrônico <http://sisu.mec.gov.br/#/principal.php> – consultado em 30 de setembro de 2011.

É possível afirmar que as medidas adotadas pelo governo Lula para a Educação Superior indicam fortes elementos de sinergia com a decisão de adoção e/ou o processo de implementação de ações afirmativas pelas IFES. Uma possível exceção parece ser o SiSU, apesar dos aspectos positivos desta medida ao se viabilizar como alternativa aos vestibulares isolados. Não é demasiado lembrar, entretanto, o aspecto bastante inicial da reflexão apresentada e que carece de aprofundamento analítico posterior, com estudos de caso e/ou comparativos sobre a implementação das ações afirmativas em IFES, na relação cotidiana estabelecida no plano da gestão das universidades entre estas políticas e as medidas tomadas pelo Governo Federal para a Educação Superior Pública.

---

#### Considerações finais

Impulsionadas pelas reivindicações e propostas do movimento negro, para enfrentar especificamente as desigualdades raciais no acesso da população negra ao Ensino Superior, verifica-se que a maior parte das experiências de ações afirmativas nas universidades públicas apresenta critérios étnico-raciais que contemplam a forma destas demandas iniciais – notadamente apresentadas como reserva de vagas ou cotas exclusivamente para a negros/as para ingresso nos cursos de graduação –, mas combina ou soma também a estes outros critérios, que fazem as ações afirmativas atenderem um conjunto de outros grupos subalternos.<sup>29</sup> Assim sendo, evidencia-se que a dinâmica do reconhecimento das diferenças étnico-raciais, desenvolvida nos espaços públicos e na institucionalidade das IFES, ao construir a legitimidade de políticas sensíveis à desigualdade racial a que está submetida a população negra, abre também caminho para problematizar outras formas de

---

<sup>29</sup> FERES JÚNIOR, J. *Op. Cit.*, p. 44.

desigualdade e incluí-las como parte das políticas afirmativas. Ao contrário de construir “privilégios corporativos”, como tenta argumentar José de Souza Martins,<sup>30</sup> o que as experiências de ações afirmativas no Ensino Superior Público apontam é um processo dinâmico de ampliação do reconhecimento das diferentes expressões da subalternização, desta forma, também o reconhecimento das múltiplas formas em que se apresenta a desigualdade – seja esta por trajetória educacional, classe, raça, etnia, origem nacional, origem regional etc.<sup>31</sup>

Afetando uma das bases da reprodução da desigualdade, o acesso a Educação Superior,<sup>32</sup> não me parece que uma nova

---

<sup>30</sup> Ver MARTINS, J. S. “A identidade contra a desigualdade: as identidades sociais dinâmicas”. In CAVALCANTI, J.S.B., WEBER, S. & DWYER, T. (orgs.) *Desigualdade, Diferença e Reconhecimento*. Porto Alegre, Tomo Editorial, 2009. p. 52.

<sup>31</sup> Neste sentido a experiência da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) parece-me exemplar. Tendo iniciado, a partir de demanda do movimento negro e de intelectuais acadêmicos negros/as e anti-racistas desta IFES, as discussões sobre o desenho institucional do que se tornaria, a partir de 2008, seu Programa de Ações Afirmativas (PAA), acabaram por construir uma política de acesso diferenciado que combinou critérios de trajetória educacional (reserva de vagas para egressos de escolas públicas), com critérios raciais (reserva de vagas para negros, ou seja, auto-declarados pretos e pardos) e étnicos (reserva de vagas para indígenas que se auto-identifiquem com algum dos grupos étnicos indígenas presentes no Brasil, mas também sejam assim reconhecidos por suas comunidades de origem). Entretanto, durante o processo de implementação deste PAA, foram sendo incorporadas outras metas ao programa, que hoje também mantêm acesso diferenciado para refugiados, além de fazer o acompanhamento acadêmico de estudantes-convênio PEC-G e também manter vínculo institucional com o curso de Pedagogia da Terra – graduação voltada exclusivamente a estudantes participantes de grupos em luta pela terra. Informações sobre o PAA-UFSCar podem ser acessadas em [www.acoesafirmativas.ufscar.br](http://www.acoesafirmativas.ufscar.br).

<sup>32</sup> Ver HASENBALG, C. & SILVA, N. D. *Origens e destinos: desigualdade social ao longo da vida*. Rio de Janeiro: Topbooksed, 2003.

política de reconhecimento das diferenças, tendo como um de seus mais significativos indicadores a expansão de ações afirmativas também sensíveis à desigualdade racial, esteja associada necessariamente ao regime neoliberal como define Guimarães. Pelo contrário, me parece uma evidência de que está em disputa, não só a volta da modernização conservadora, como argumenta Vianna, ou a continuidade do neoliberalismo – como em Oliveira, Coutinho ou Guimarães –, mas também a perspectiva de uma democracia emergente, que Evelina Dagnino sintetiza na noção do *projeto democrático-participativo*<sup>33</sup>. Este projeto, mesmo longe de se apresentar como hegemônico em nossa ordem social, não me parece “invisível”, como parte destes analistas parece crer. Ao contrário, se tomamos como exemplo as mudanças na política de reconhecimento das diferenças étnico-raciais, parece-me que o período sob a presidência de Lula coloca a disputa por uma nova hegemonia, cujos contornos ainda estão por se estabelecer, de maneira bastante presente.

---

<sup>33</sup> DAGNINO, E. *Op. Cit.* 2004.

## O IMPACTO DO PLANO NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA GESTÃO MUNICIPAL<sup>1</sup>

*Valeriano Mendes Ferreira Costa\**  
*Camila Gonçalves De Mario\*\**  
*Luis Fernando Vitagliano\*\*\**

### **Introdução**

Este artigo trata da gestão do lixo no âmbito municipal – especificamente do problema do lixo na Região Metropolitana de Campinas (RMC). Vamos explorar as exigências que o novo Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) impõe ao tratamento dos resíduos e o que muda a partir da gestão dos municípios, usando como caso elucidativo a RMC. A Lei 12.305/2010, aprovada no final do governo Lula e tida como uma vitória, depois de 20 anos de morosidade, é o objeto inicial da nossa análise: o que a Lei propõe? Que mudanças esta Lei indica? E principalmente qual o impacto do PNRS na gestão dos RSU? Vamos usar para isso a realidade das soluções presentes

---

\* Professor do Departamento de Ciência Política do IFCH/UNICAMP  
Pesquisador do CESOP/UNICAMP.

\*\* Pesquisadora do CESOP/UNICAMP e Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais do IFCH/UNICAMP.

\*\*\* Pesquisador do CESOP/UNICAMP e Doutorando do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais do IFCH/UNICAMP.

<sup>1</sup> Este artigo é resultado inicial de uma pesquisa em desenvolvimento, fruto de um convênio entre CESOP/UNICAMP (Centro de Estudos de Opinião Pública) e CPFL (Companhia Paulista de Força e Luz). As opiniões aqui expressas são de responsabilidade de seus autores.

na macrorregião de Campinas e no movimento dos municípios em função (ou não) da solução que o poder público propõe para a gestão dos resíduos urbanos, problema que cada vez mais toma a agenda pública. Finalmente vamos concluir apontando perspectivas e soluções para o problema, principalmente no que tange a gestão de resíduos sólidos e ao PNRS apontado no nível federal.

Neste cenário já podemos perceber todo um setor econômico formado em função da gestão do lixo; o que chamaremos aqui jocosamente de “economia do lixo”. Jocosamente porque não se trataria de considerar o “lixo” mais como “lixo” – algo descartável, inútil, sem função social ou econômica. Agora, é preciso lembrar que o lixo pode ser considerado um resíduo urbano e esses resíduos precisam de uma solução. Ao mesmo tempo a escassez de produtos e as novas perspectivas ambientais obrigam-nos a um olhar mais atento para os resíduos. Todo um setor econômico tem se constituído para dar o destino final aos resíduos, que podem ser: sólidos urbanos (domésticos, industriais e hospitalares), resíduos perigosos (inflamáveis, reativos, tóxicos etc.), ou resíduos agrícolas (inseticidas, pesticidas, rações e os sacos de armazenagem desses materiais).

Vamos focar a análise nas continuidades e rupturas possíveis que o tratamento dado aos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) pode adquirir com a regulamentação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos (PNRU). Nesta lei, onde se propõe regular as ações públicas, privadas e da sociedade civil para o manejo do assim chamado “lixo”, teremos que buscar como se enquadra a realidade concreta da ação dos municípios já em curso.

É fácil perceber que hoje é possível ganhar muito dinheiro assumindo a responsabilidade sobre o lixo. Porém, os recursos públicos são escassos e o problema está longe de uma solução satisfatória ou minimamente responsável ambientalmente. O “lixo” continua sendo fonte de preocupação do poder público em todas as esferas de poder (federal, estadual e municipal). Posto que a responsabilidade para destinação dos RSU é municipal em

primeira instância como têm se comportado as prefeituras? O que vamos explorar aqui é justamente isso: a capacidade do PNRS de apresentar um horizonte institucional aos municípios e o modo como os municípios lidam com a questão. Em que medida as soluções presentes no PNRS podem ser viabilizadas pelo poder público municipal? Quais perspectivas se abrem em função das diretrizes do novo prisma apresentado com a Lei de Resíduos Sólidos?

Cientes de que ainda nos faltam elementos para responder a essas questões é intuito deste artigo debatê-las e apontar tendências tomando como base a realidade da Região Metropolitana de Campinas (RMC). Partiremos da situação existente para discutir os cenários que se abrem com o PNRS. Imediatamente podemos destacar na RMC a existência de três tipos gestores dos RSU: uma “gestão mercadológica”, capitaneada por “empresas privadas” que assumiram o lixo e cobram por seus serviços – neste ponto o caso mais expressivo é o de Paulínia que recebe de outras 14 cidades da RMC o lixo para o aterro gerido pelo consórcio liderado pela empresa de engenharia ESTRE. Um segundo modelo de gestão dos resíduos pode ser encontrado em Campinas – consideramos esta como uma “solução isolada”, de uma cidade grande que assumiu a gestão dos aterros sozinha e com equipe própria. Finalmente, desenha-se um terceiro tipo de solução, os “consórcios intermunicipais”. Na RMC o caso mais expressivo é do “Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos”, que é presidido pelo prefeito de Sumaré e envolve oito cidades.

Na primeira parte deste artigo vamos discutir o envolvimento dos setores privado e público na gestão do lixo, como esta economia se desenha e quais as perspectivas de impacto que o PNRS pode gerar para o setor. Na segunda parte vamos observar como as propostas dos municípios da RMC lidam com o tripé: setor público, setor privado e sociedade civil. Finalmente, na terceira parte do artigo, buscaremos apontar quais perspectivas se abrem para a RMC com o PNRS.

**Primeira parte: a economia do lixo e o PNRS**

Após 20 anos de discussão em torno da regulamentação da gestão de resíduos sólidos urbanos foi durante o governo Lula que, em um cenário de conflitos entre os governos federal e municipais, ambientalistas e o setor privado, finalmente foi aprovado o Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Sua aprovação deve-se em grande parte ao caráter de indeterminação da Lei no que se refere a responsabilidade sobre a gestão dos RSU, o que abre espaço para negociação entre os diferentes atores que são por ela apontados como responsáveis.

Neste cenário figuram o governo federal, que cumpre papel fundamental pois dele depende a coordenação, regulamentação e financiamento das ações que serão adotadas em nível local; os governos municipais diretamente responsáveis pela gestão dos resíduos que precisarão lidar com suas limitações técnicas e orçamentárias, bem como investir na gestão regional consorciada o que garantirá a implementação do plano e sua viabilidade financeira; e o setor privado, para o qual é preciso que o investimento na gestão de RSU seja economicamente atrativo o que nem sempre significará a adoção de alternativas que, mais do que ambientalmente corretas, também sejam aquelas com maior ganho sócio-ambiental.

Pesarão na balança dois prováveis caminhos: um o do modelo empresarial com foco econômico, com resultados mais favoráveis do que o atual do ponto de vista ambiental entretanto, ainda assim, aquém do ideal; o outro, um modelo sócio-ambiental, focado na redução do consumo, na reeducação da população com relação aos modos de descarte de resíduos, no reuso e na reciclagem; soluções, dentre outras, que demandam uma estrutura e a organização de uma rede ainda inexistente, e portanto, mais recursos do que a primeira alternativa.

Na prática de um lado, existe o que está sendo implementado em termos de gestão de RSU hoje. De outro lado, o que se propõe a acontecer depois do PNRS.

O PNRS parte da ordem de incentivos em: reduzir, reutilizar, reciclar ou reintegrar. Propõe, antes de tudo, uma “gestão

compartilhada do lixo". E esse primeiro ponto é, por si só, um divisor de águas que preocupa e muito as empresas que despejam algum tipo de resíduo, tanto no meio ambiente como na sociedade. Isso muda a responsabilidade diante do lixo.

De quem era a garrafa plástica jogada no rio? De quem era o saquinho plástico jogado na calçada, ou a lata de cerveja? De quem é a responsabilidade sobre o lixo? O que antes era dever do poder público municipal, a limpeza urbana, passou a ser objeto de responsabilidade compartilhada com o setor privado. Quem colocar à disposição dos consumidores resíduos urbanos terá responsabilidade também (junto ao poder público) com a solução para esse produto. Os cidadãos também terão responsabilidades sobre o seu lixo, cabendo a eles separarem adequadamente o lixo e darem aos diferentes resíduos o destino correto. Tudo isso será regrado com incentivos e multas posteriormente apresentados pelas políticas públicas cabíveis.

Em segundo lugar, há uma prioridade sobre o incentivo e as regras, seguindo a ordem de prioridade em relação à poluição. O PNRS estimula a não geração de resíduos, seguindo o estímulo à redução, reutilização e reciclagem, o tratamento e a disposição final ganhara regras mais rígidas. O PNRS acabou também por desobstruir a queima de lixo para geração de energia desde que esta solução se mostre viável e não poluente, mas proibiu lixões em céu aberto e deu prazo para que as prefeituras acabassem com esta prática.

O PNRS já prevê que as soluções para equacionar o lixo devem ser combinadas. Por mais que depositemos esperança na redução, reutilização ou reciclagem, isso vai aumentar o ciclo de utilidade de um produto, mas inevitavelmente este produto precisa de uma solução final, porque vai tornar-se um resíduo inútil. Neste caso a ideia é fazer com que o setor público insista em estímulo ao menos poluente, porém, é preciso manter as portas abertas para tratar da poluição que vai inexoravelmente fazer parte do processo de consumo.

Hoje, porém, a responsabilidade diante do lixo não está nas empresas ou nas casas, mas sim exclusivamente nas políticas

públicas municipais. O gasto neste setor busca atuar de acordo com as demandas apresentadas e, embora iniciativas aconteçam para forçar políticas públicas definitivas, a solução está distante de uma proposta viável. Sem apoio da sociedade civil e das empresas ficaria muito difícil somente o setor público municipal equacionar o problema. Mesmo porque, a maior parte dos municípios brasileiros não tem pessoal qualificado nem equipamento necessário para que as soluções técnicas exigidas pelos mecanismos de controle ambiental sejam cumpridas.

Soluções como os lixões em céu aberto, que são um convite às tragédias sociais, com a implementação do PNRS deverão acabar. Mas as soluções ambientais são caras e pouco acessíveis aos municípios em geral. Geralmente as prefeituras terceirizam os serviços e contratam empresas de coleta. Alugam espaços para aterros e contratam consórcios para a sua gestão. Essas empresas buscam otimizar seus lucros e além de cobrarem pela solução e receberem bônus pela separação do material, venda de recicláveis etc, ainda podem buscar incentivos por concentrarem o metano e não o deixarem disperso no meio ambiente. Mas, as cidades menores não conseguem sustentar as diretrizes de um aterro devidamente técnico e mantêm os lixões. As soluções socioambientais – integração da sociedade com o ambiente – estão longe de acontecerem de modo coordenado porque as realidades municipais são díspares, o tratamento adequado dos resíduos ainda é caro e são poucas as empresas especializadas no serviço.

Hoje várias empresas de engenharia, bioquímica, construção etc, assumem a responsabilidade pelo recolhimento e solução do lixo e com isso tornam-se as gestoras do problema e não as proponentes de solução. Porque o lixo não é visto como um potencial autossustentado, mas como um problema caro diante da sociedade. O que não impede que empresas mais avançadas tecnologicamente percebam o potencial presente no lixo e explorem suas distintas condições. Mas, soluções socioambientais significam uma relação entre sociedade e meio

ambiente. O que há é uma separação entre os elementos sociais e ambientais na gestão dos resíduos.

Onde a tecnologia dá conta de separar o lixo e gerir de acordo com as vantagens que as leis ambientais proporcionam não se envolve questões sociais. Desde reciclar e buscar novos elementos de armazenamento do lixo, até a busca por reaproveitar materiais, implica em não somente dar solução final ao lixo, mas agregar valor com o reaproveitamento de materiais. Até mesmo é possível recuperar créditos de carbono dos aterros.

Finalmente, duas são as considerações mais importantes que podemos tirar a partir do PNRS. Primeiramente, a experiência nos ensina que não há solução única ou resposta mágica para a gestão do lixo. Dificilmente conseguiremos uma máquina que dará resposta exclusiva para o lixo. A reciclagem, o reaproveitamento e o aterro são soluções que caminham por processos diferentes e são igualmente importantes. Cada um desses processos tem um caminho próprio. Em segundo lugar, devemos considerar que o PNRS definiu que a responsabilidade com o lixo deve ser compartilhada entre poder público, empresas e sociedade civil. O cidadão terá responsabilidade com a separação e apresentação para a coleta do lixo. As empresas que colocam no mercado produtos que têm resíduos terão responsabilidade com esses resíduos. Finalmente, o setor público municipal, que ainda é responsável pela limpeza pública urbana.

---

### **O cenário da Gestão de Resíduos Sólidos na RMC**

Devemos considerar que são diferentes os tipos de lixo. O hospitalar é delicado. O industrial apresentado em grande escala. E o lixo doméstico (praticamente inofensivo) é barato, volumoso e salta aos olhos seus problemas. As soluções apresentadas ao poder público hoje são em sua maior parte consorciadas. Além disso, a ideia de empresas que prestam serviços aos municípios é fazer multiuso das possibilidades de ganhos neste setor: receber pela coleta, cobrar pelo armazenamento,

separar e negociar os passíveis de reciclagem e ainda tentar usar leis ambientais para extrair subsídios por armazenar metano via bônus de carbono. Para isso é preciso volume alto de lixo.

O atual cenário da Gestão de Resíduos Sólidos<sup>2</sup> no Brasil e na Região Metropolitana de Campinas está muito aquém do que foi estipulado pelo PNRS. Estima-se que cerca de 70% dos resíduos sólidos no Brasil são depositados inadequadamente, apesar de a deposição a céu aberto ser considerada ilegal pela Lei de Crimes Ambientais, grande parte ainda dos resíduos é depositada em lixões, aterros controlados e não controlados e apenas uma pequena quantidade é encaminhada para aterros sanitários, estes últimos até então são considerados a opção mais viável e menos poluente se somada à coleta seletiva (com a incorporação dos catadores, associações e cooperativas), que permite o reaproveitamento e a reciclagem de grande parte do lixo.

Segundo dados do IBGE entre 1992 e 2000 a população brasileira cresceu 16,4%, enquanto nesse mesmo período o crescimento da geração de RSDs foi de 49%. Conforme aponta Roviriego (2005), em 2000, o Brasil teria produzido 228.413t de Resíduos Sólidos.

Tais resíduos são comumente classificados segundo sua origem, em: urbanos, industriais, resíduos de serviços de saúde, de portos, aeroportos, terminais rodoviários e ferroviários, agrícolas, resíduos de construção e demolição e resíduos radioativos.

---

<sup>2</sup> Segundo a norma 10.004 da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, resíduos sólidos são: “Resíduos nos estados sólidos e semi-sólidos, que resultam de atividades de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável seu lançamento na rede pública de esgoto ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas economicamente inviáveis, em face à melhor tecnologia disponível.”

É de responsabilidade das administrações municipais a gestão dos resíduos urbanos, que são: de origem domiciliar; comercial; e, de prestação de serviços como os de varrição, podas, limpeza de vias e logradouros públicos, sistemas de drenagem urbana, sistemas de tratamento de água e de esgotos. Destes, a coleta e disposição dos Resíduos Sólidos Domiciliares – RSDs (restos de comida, plásticos, vidros, papéis, papelão, metais, embalagens como isopor, esponjas de aço, cacos, varreduras e folhagens) é de responsabilidade exclusiva da administração local.

Na maioria dos municípios o circuito dos resíduos sólidos envolve atividades de coleta regular, transporte e descarga final em locais selecionados por serem distantes da área urbana com deposição a céu aberto, raramente encontramos procedimentos tais como coleta seletiva, processos de compostagem, tratamento térmico, etc.

Os materiais classificados como recicláveis e que já são alvo dos programas de coleta seletiva e reciclagem no Brasil, tais como plásticos, vidros, papéis, metais, cujas fontes geradoras são residências, empresas, escolas e comércio, representam aproximadamente 30% da composição do lixo domiciliar, do restante, mais de 50% é composto por matéria orgânica, resíduos estes que em alguns municípios são coletados para produção de adubo, enquanto alimentos, em bom estado, são destinados para a produção de ração animal.

Entretanto, apenas 7% dos municípios brasileiros têm coleta seletiva, ironicamente, segundo as empresas de reciclagem brasileiras somente no ano passado 175,5 mil t de RS (plástico, papel, madeira, vidro, alumínio, cobre, pilhas, baterias, e outros componentes elétricos, e até cinzas de incineração de lixos municipais) foram importados, e mesmo importando essas empresas hoje atuam com 30% de sua capacidade ociosa por falta de matéria prima.

No Estado de São Paulo, segundo a Cetesb (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental), um em cada cinco aterros opera sem licença de funcionamento da Companhia.

Um aterro com capacidade para 2 mil t diárias custa em média R\$ 525,8 milhões, um para 800 t/dia R\$ 236,5 milhões e um de pequeno porte, 100t/dia R\$ 52,4 milhões.

A Região Metropolitana de Campinas composta por 19 municípios, com população de 2.798.477 habitantes – segundo o censo do IBGE de 2010 – produz cerca de 1617,2 ton/dia de resíduos sólidos, o que representa aproximadamente 0,6 kg/hab.dia. A maior cidade da Região, Campinas, com 1.080.999 habitantes é responsável por 727,3 ton/dia, ou seja, 0,7 kg/hab.dia., taxa de produção de resíduos que está dentro das estimativas da CETESB para municípios acima de 500 mil hab<sup>3</sup>.

A gestão dos resíduos urbanos na RMC caracteriza-se pelo modelo tecnológico do aterro sanitário, e por soluções individuais de disposição e tratamento dos RSDs. O que temos são alguns municípios como Campinas, Indaiatuba, Pedreira e Paulínia que realizam a coleta de seus resíduos que são enviados para aterros sanitários localizados nos limites do próprio município, cuja gestão apenas no caso de Campinas é municipal, e nos demais municípios é de responsabilidade de empresas privadas.

Com relação aos demais municípios, com exceção a Monte-Mor, que envia seus resíduos ao aterro de Indaiatuba, todos coletam seus resíduos e os enviam para disposição no aterro sanitário do município de Paulínia que é gerido pela empresa

---

<sup>3</sup> A CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo utiliza como parâmetro o seguinte índice de estimativa de produção de RSD per capita: municípios com até 100 mil hab.: 0,4 kg/hab.dia; de 101 e 200 mil hab.: 0,5kg/hab.dia; de 201 a 500 mil hab.: 0,6kg/hab.dia; maior que 500 mil hab.: 0,7kg/hab.dia. Em metrópoles com população acima de 5 milhões de habitantes estima-se que a produção seja de 1kg ou mais por hab/dia. É relevante observar que a geração e a caracterização dos resíduos sólidos depende de fatores como: renda, época do ano, modo de vida da população local, do movimento populacional em períodos de férias e fins de semana e, dos métodos adotados para o acondicionamento de mercadorias.

Estre. Este aterro recebe os resíduos sólidos de 30 municípios, dentre eles 15 são da RMC<sup>4</sup>, incluindo Paulínia.

Apesar de a discussão em torno da importância da Coleta Seletiva e Reciclagem, ou Reuso dos Resíduos figurar no cenário político brasileiro há mais de duas décadas as experiências de coleta seletiva na RMC são incipientes e não produzem impacto significativo considerando o montante de resíduos produzidos na região. Apenas seis municípios (Paulínia, Americana, Campinas, Pedreira, Indaiatuba e Jaguariúna) têm programas de coleta seletiva e as cooperativas de catadores, apesar de terem apoio financeiro e respaldo das administrações municipais, enfrentam condições precárias de trabalho e dificuldades em garantir a viabilidade econômica de sua atividade, pois não há um mercado estruturado que garanta a continuidade da venda dos resíduos coletados.

A média de resíduos destinada à coleta seletiva é muito baixa, variando de 2% do total produzido, como é o caso do município de Campinas, a 10% do total produzido, no caso de Jaguariúna que é o município com a maior taxa de reciclagem, os demais oscilam entre 3,5% e 5% do total de resíduos produzidos.

A experiência de Paulínia neste aspecto é peculiar, pois não existem cooperativas de catadores no município e a administração municipal ressalta que também não existe a figura do catador e nem a intenção de se implementar um modelo de gestão do qual eles venham a fazer parte em razão da desorganização característica do serviço prestado pelos catadores. Por isso, o modelo adotado pelo município é baseado em pontos de disposição de resíduos reciclados distribuídos em vários locais da cidade, os moradores são responsáveis pelo despejo dos resíduos nestes pontos, enquanto a coleta é feita por uma ONG cujo trabalho é desenvolvido nas imediações do aterro.

---

<sup>4</sup> Artur Nogueira, Americana, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Itatiba, Holambra, Hortolândia, Jaguariúna, Nova Odessa, Paulínia, Santa Barbara D'oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

A questão é que este modelo apresenta limites e está enfrentando sérios problemas. Campinas, o maior município da região possui um aterro, o Delta A, administrado pelo município cuja vida útil se esgota em dezembro de 2011, e a alternativa proposta pelo município, a de fazer outro aterro sanitário, o Delta B, mantendo, portanto, o atual modelo de gestão de resíduos, teve o pedido de licença para construção negado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em junho de 2011. A capacidade do aterro Delta A fora ampliada no ano anterior para que o município tivesse onde despejar seus resíduos durante o processo de aprovação e construção do segundo aterro, com a negação da licença o principal município da RMC encontra-se sem alternativas de disposição de resíduos em curto prazo.

Além de a solução pautada no aterro ser muito cara e inviável para municípios de pequeno porte, trata-se, também, de uma solução que tem prazo de vida útil e que envolve grandes extensões de terra, considerando o padrão de crescimento urbano da região os aterros já não mais poderão em um futuro próximo figurarem como alternativa para a gestão de resíduos.

Diante deste cenário estão se configurando na RMC consórcios municipais cujo intuito é buscar alternativas economicamente viáveis dado o padrão de arrecadação e de produção de resíduos dos municípios – de pequeno e médio porte.

Um dos consórcios é o “Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico” (Consab) é integrado pelos municípios de Cosmópolis, Artur Nogueira, Engenheiro Coelho, Holambra, Santo Antônio de Posse e Conchal – município que não integra a RMC. É intuito do consórcio recém firmado implantar uma Usina de lixo.

O outro é o Consórcio Intermunicipal do Manejo dos Resíduos Sólidos da RMC formado por: Americana, Sumaré, Hortolândia, Nova Odessa, Monte Mor – que atualmente envia seus resíduos para o aterro de Indaiatuba – e Capivari e Elias Fausto, estes últimos não integram a RMC. Este consórcio está

contando com o trabalho de um grupo da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) que está estudando e desenvolvendo um Plano de Gestão Integrada e, ao mesmo tempo estudando propostas de empresas para a escolha do melhor modelo.

Neste segundo consórcio o objetivo é implementar um modelo que atenda as exigências do PNRS e que una diferentes instrumentos como a Coleta Seletiva e a Logística Reversa; a parceria entre os setores públicos e privados, e tecnologias que atendam aos requisitos da Lei. Ainda não há uma definição com relação a tecnologia que será utilizada, mas, a indicação de que a escolha recairá sobre o modelo da Usina de Incineração combinada à reciclagem e campanhas de redução de consumo.

Também estão organizando um consórcio os municípios de Indaiatuba e Salto, o objetivo é implementar uma Usina com produção de energia. A proposta é buscar parcerias público-privadas nas quais o setor privado seria responsável pela administração da Usina e a venda de energia seria uma fonte de renda para a Usina. Neste caso também é objetivo do consórcio combinar a Usina com os demais instrumentos de gestão propostos pelo PNRS.

Os municípios restantes ainda continuam optando por uma solução individual e o aterro da empresa Estre em Paulínia configura como principal alternativa. A Estre vem se destacando na região por investir em alternativas ao aterro, todas as iniciativas que ocorrem no município de Paulínia da Coleta Seletiva, ao reaproveitamento de produtos eletrônicos vendidos como matéria-prima para indústria do setor à produção de combustível a partir dos resíduos no aterro em Paulínia são projetos do setor privado com envolvimento da ESTRE.

A administração municipal de Paulínia entende a atuação da ESTRE como uma solução conjunta, regional, já que não há porque cada pequeno município da região ter seu aterro, uma coisa é cada um ter seu modelo de coleta, como já é o caso, mas a disposição e tratamento regional do lixo, que já está sendo propiciada por Paulínia configura-se, nesta chave, em uma vantagem para a região.

### **Considerações Finais**

Como vimos o atual cenário da gestão de resíduos sólidos não somente na RMC mas no Brasil como um todo ainda está muito aquém das propostas e perspectivas futuras aventadas pelo PNRS.

Perante a falta de preparo técnico das prefeituras municipais, já enfrentada pelo atual modelo de gestão, e das dificuldades para o levantamento da verba necessária para uma gestão de resíduos sólidos ambientalmente correta, a tendência é assistirmos a um aumento das escolhas voltadas para opções de gestão mercadológicas, de cunho neoliberal, que a exemplo do caso que temos na RMC, apesar de envolver vários municípios e apresentar propostas de disposição de resíduos condizentes com alguns pontos do que está sendo exigido pelo PNRS, na realidade não são de fato condizentes com a noção de gestão compartilhada proposta por este último, já que nestas soluções nem as empresas e nem o cidadão consumidor são responsáveis pela produção e correta disposição de seus resíduos, a responsabilidade continua sendo dos governos municipais que ao terceirizarem os serviços de coleta e disposição final dos resíduos apenas possibilitam o lucro a poucas empresas do setor.

Ainda nesta lógica corremos o risco de que os resíduos continuem a serem tratados como lixo, e não como algo que tem valor e que portanto deve ser destinado ao reuso ou a reciclagem, por exemplo. É o que acontece atualmente no modelo dos aterros sanitários por mais que estes estejam de acordo com as normas ambientais.

O PNRS traz como noções centrais para a gestão de resíduos uma visão sistêmica pautada em uma responsabilidade compartilhada, que garanta um desenvolvimento sustentável e ecoeficiente, e que entenda os RSUs como um bem econômico de valor social com vistas para a reutilização e reciclagem. Isso sem mencionar os demais aspectos.

O plano propõe alternativas e soluções que para muitos municípios e inclusive na RMC podem se transmutar em problemas, pois, além de a necessidade de organização de uma

estrutura distinta da atual, necessária para o seu cumprimento, será preciso também investir em uma radical mudança cultural e de padrão de consumo e comportamento da população agora também responsável pela disposição final dos resíduos que produz. Será necessária a formação de uma cadeia que relacione produtores de bens, consumidores, e gestores públicos com atores que hoje já atuam na gestão dos resíduos como as empresas do setor, a exemplo da Estre, e cooperativas de catadores, por exemplo.

O lixo, desprovido de valor, atualmente não é um assunto de interesse nem dos gestores públicos e nem dos cidadãos habituados a simplesmente não precisar lidar com a questão e, a de alguma maneira, repassar o problema e mantê-lo fora do alcance de seus olhos.

Dado o porte dos municípios brasileiros, a maioria municípios pequenos e de médio porte, padrão também existente na RMC, versos os custos exigidos para a gestão prevista no PNRS um provável caminho serão os consórcios intermunicipais somados a uma gestão compartilhada que de fato responsabilize todos os atores da cadeia – responsável pela produção e disposição de RSU – e, óbvio, uma radical mudança no entendimento que Estado e Sociedade Civil têm do lixo, do contrário, o PNRS corre o risco de não sair do papel.

### **Bibliografia**

BESEN, Gina Rizpah. Programas municipais de coleta seletiva em parceria com organizações de catadores na Região Metropolitana de São Paulo: desafios e perspectivas. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2006.

GRIMBERG, Elisabeth. *Política Nacional de Resíduos Sólidos: o desafio continua*. Instituto Polis, sítio: [http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=181](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=181), publicado em 22/10/2007.

- GOMES, Luiz Cláudio Moreira. *Lixo e cidadania: catadores de materiais recicláveis no aterro metropolitano de Jardim Gramacho*. XV Congresso Nacional do CONPEDI – 2006, Manaus. Anais. São Paulo: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito, 2006. [http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/recife/trabalho\\_justica\\_luiz\\_claudio\\_gomes.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/recife/trabalho_justica_luiz_claudio_gomes.pdf).
- JUNIOR, Alcir Vilela; Freiria, Rafael Costa. *A Incorporação de novos instrumentos de gestão ambiental na política estadual de resíduos sólidos (SP) Lei Estadual 12.300/06: mera novidade ou inovação*. <http://engema.up.edu.br/arquivos/engema/pdf/PAP0310.pdf>.
- LOPES, Adriana Antunes. *Estudo da gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos na bacia Tietê-Jacaré (UGRHI-13)*. Tese de Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2007.
- MEDEIROS, Luiza; Macêdo, Kátia. *Catador de Material Reciclável: Uma profissão para além da sobrevivência?* In: *Psicologia e Sociedade*; 18 (2): 62-71; mai/ago, 2006.
- ROVIRIEGO, Lucas Fernando Vaquero. *Proposta de uma metodologia para a avaliação de sistemas de coleta seletiva de resíduos sólidos domiciliares*. Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2005.
- VELLOSO, Marta Pimenta *Os catadores de lixo e o processo de emancipação social*. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 10. Rio de Janeiro, 2005.
- Mecanismo de Desenvolvimento Limpo Aplicado à resíduos sólidos. *Gestão integrada de resíduos sólidos* <http://www.ibam.org.br/publique/media/01-girs.pdf>.
- Revista Pólis n. 49. *Coleta Seletiva com inclusão dos catadores – Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo: experiência e desafios*.

CETESB. Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares (recurso eletrônico) Coordenação Aruntho Savastano Neto; redação Aruntho Savastano Neto e Maria Heloisa Assumpção. São Paulo: CETESB, 2011. disponível em: [www.cetesb.sp.gov.br/solo/publicações-e-relatórios](http://www.cetesb.sp.gov.br/solo/publicações-e-relatórios). 2010.

## A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: ASPIRAÇÕES E DIFICULDADES

*Shiguenoli Miyamoto\**

### **Introdução**

Dos oito anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (1º 01.2003 a 1º 01.2011), e de suas políticas públicas, pode-se dizer tudo, menos que foram monótonos. Uma delas, a política externa, segundo os críticos e a oposição ao governo, nada mais foi do que controversa e ruidosa.<sup>1</sup> Na perspectiva de outros, como o ex-chanceler Celso Amorim (1º 01.2011) e os demais co-responsáveis pela condução da mesma, a política externa foi ativa e altiva.<sup>2</sup>

Tirando-se os possíveis exageros de ambas as partes, poderíamos afirmar que essas designações certamente não fazem

---

\* Livre-Docente e Professor Titular em Relações Internacionais e Política Comparada, do Departamento de Ciência Política da Unicamp. A produção deste texto contou com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa (1B) concedida ao autor.

<sup>1</sup> Discordâncias com relação à política externa do governo Lula podem ser encontradas em: COSTA, Paulo Gouvêa da (coord.) (2009) – *A política externa do Brasil – Presente e futuro*. Brasília: Democratas-Diretório Nacional/Senado Federal.

<sup>2</sup> Conferir a versão oficial em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>. Acesso em 15 de abril de 2011.

justiça, nem correspondem à realidade da política desempenhada pelo Brasil no cenário mundial.

Nessas interpretações teríamos que ponderar a existência de um viés que atrapalha qualquer análise sobre a política externa brasileira, uma vez que nelas observamos o discurso de atores diretamente interessados e/ou envolvidos no processo. São, portanto, abordagens militantes, comprometidas.

A primeira das ressalvas, antes mesmo de começar o governo de Lula, em 2003, foi a constatação da existência de diversos personagens diretamente vinculados à formulação e implementação da política externa, além do próprio ex-presidente da República.

De um lado, o auxiliar maior do ex-presidente, nessa área, representado pelo recém indicado chanceler Celso Amorim, agora em sua segunda passagem pelo Ministério das Relações Exteriores.<sup>3</sup> A segunda figura era o secretário geral, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Por último, Marco Aurélio Garcia, muito próximo a Lula, desde o início dos anos 80, e secretário de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores, agora na função de Assessor Especial de Relações Internacionais da Presidência da República, com acesso direto à mesma.

Possuidores de estilos diferentes trouxeram inquietações, durante apreciável tempo, sobre o grau de competência e esfera de atuação de cada um, principalmente o novo assessor, desempenhando papel bastante distinto dos que o anteciparam no cargo.

A segunda dificuldade foi entender as diretrizes da política externa, se identificadas ou coincidentes com as propostas durante anos pregadas pelo partido que elegeu o presidente, ou se essas apenas foram utilizadas como promessas durante

---

<sup>3</sup> O mesmo cargo já fora ocupado pelo ministro, entre 20 de julho de 1993 e 1º de janeiro de 1995, no governo de Itamar Franco (02.10.1992 a 1º 01.1995).

a campanha eleitoral e seriam, portanto, simplesmente relegadas, descartadas ao longo do tempo.<sup>4</sup>

Em outro plano, pelo menos três fatos poderiam ser mencionados, e que marcaram o início da gestão do governo no cenário internacional. O primeiro, a viagem do assessor presidencial à Venezuela, com a finalidade de ajudar a resolver graves problemas que afetavam a economia daquele país.

Isso poderia ser interpretado como elemento inovador e norteador dos rumos da política externa, privilegiando parceiros com os quais, os agora donos do poder, se identificavam no campo político e ideológico.

O segundo, a declaração do ex-ministro da Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, na primeira semana após a posse de Lula, defendendo a possibilidade de o Brasil desenvolver tecnologia nuclear com finalidades bélicas.

O terceiro fato a ser recuperado foi a visita inaugural do ex-presidente ao exterior, ou seja, rumando para a Argentina, dando a entender que o grande vizinho do Sul mereceria importância especial na pauta da política externa brasileira.

Isoladamente, fatos dessa natureza, respeitando as devidas conjunturas, já se tinham verificado em períodos anteriores, respectivamente, nos governos de Jânio da Silva Quadros (31.01.1961 a 25.08.1961) e João Belchior Marques Goulart (08.09.1961 a 1º 04.1964), no de Ernesto Geisel (15.03.1974 a 15.03.1979), e mesmo no de Fernando Henrique Cardoso (1º 01.1995 a 1º 01.2003).

No conjunto, entretanto, a política externa vinha carregada de interrogações, inclusive sobre a conduta do país nas

---

<sup>4</sup> Uma abordagem que discute esse problema pode ser encontrada em PRADO, Lídia Domingues Peixoto (2007) – *A política externa do primeiro governo Lula (2003-2006)*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Unesp – Unicamp-PUC/SP, digitalizada. Acesso em 20 de junho de 2011. <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/LidiaPrado.pdf>.

negociações econômicas, no cumprimento das obrigações assumidas pelo governo anterior, na (re)definição das parcerias tradicionais, e nas instâncias multilaterais.

Semelhante ao movimento browniano, a política externa brasileira ziguezagueou como um besouro, durante todo o governo Lula, procurando aos poucos definir melhor suas demandas e estabelecer metas gerais.

Agiu buscando tirar proveito da conjuntura internacional, para alavancar sua inserção no jogo mundial do poder, ainda que muitas vezes de forma ambígua, deixando margens a dúvidas sobre sua competência e credibilidade.

São alguns desses problemas, enfrentados pelo país na condução de sua política externa, que serão objeto de reflexão no presente texto.

---

### **As demandas no limiar do século**

Certamente não foi por falta de viagens e discursos das autoridades brasileiras, que o país não atingiu o patamar desejado no cenário internacional, como se apregoava. A importância das viagens foi sempre ressaltada pelo ex-presidente Lula, em visível demonstração de que ele próprio, como timoneiro-mor, deveria colocar-se na linha de frente.

Com essa atitude, o chefe de Estado conduziria a diplomacia e os negócios brasileiros, na defesa dos interesses nacionais, mostrando ao mundo que, a partir de seu governo, o país deveria finalmente passar a ser respeitado, condição que, até então, se entendia como inexistente.

Por isso, o périplo internacional feito pelo ex-presidente se multiplicou, carregando em seu entorno ministros e empresários, em busca de novas alternativas, e ampliando as antigas, carregando recursos e investimentos, vendendo produtos e serviços.

Estaria, dessa forma, desempenhando ativo papel, dando ao Estado nova feição, aquilo que Richard Rosecrance, na década

de 80, chamava de Estado empresário, no contexto que Ronaldo Sardenberg alguns anos antes já designara como globalização.<sup>5</sup>

Como se veria, posteriormente, esse último conceito, no fechar do século XX, com as devidas mudanças de entendimento sobre o mesmo, passaria a influenciar de forma acentuada as análises sobre relações internacionais e a maneira como cada país, aqui incluindo o Brasil, deveria se posicionar no mundo.

É dentro deste quadro de rápidas transformações, que o Brasil passou a formular suas demandas, procurando compatibilizar discurso e ação. Mas, conforme o governo Lula, as diretrizes não poderiam ser as mesmas dos períodos anteriores.

Longe disso, segundo o entendimento dos novos agentes do poder, a denominada política neoliberal não mais faria parte da agenda e do vocabulário governamentais. Daí as diferentes escolhas tanto na definição dos novos parceiros, quanto das metas e prioridades a serem atingidas, pensadas agora sob outras lentes.

Ativa e altiva seriam, portanto, as duas faces da moeda, as marcas que deveriam, a partir daquele momento, caracterizar a conduta brasileira no plano internacional. Atuação em frentes diversas, sem se curvar às pressões e exigências das grandes potências e das agências multilaterais, seria, destarte, a base sobre a qual se sustentaria a política do Estado brasileiro para ocupar e ampliar suas influências no mundo, escapando do entorno geográfico sul-americano.

---

<sup>5</sup> Cf. ROSECRANCE, Richard (1986) – *The rise of the trading State. Commerce and conquest in the Modern World*. New York: Basic Books; SARDENBERG, Ronaldo (1982) – *Estudo das Relações Internacionais. Curso de Relações Internacionais*. Unidade IV. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Para este, “no presente estudo, o conceito de sistema será utilizado de forma metafórica, para simbolizar o processo de globalização que caracteriza a política internacional do século XX, pois desde a incorporação à esfera colonial dos últimos territórios “não civilizados” da África, no final do século passado (XIX), o universo diplomático passou a ser um só e a estender-se por todo o planeta”. p. 29.

Sem deixar de lado, mesmo porque não poderia fazê-lo, o relacionamento com as nações do Hemisfério Sul seria privilegiado, na tentativa de, conjuntamente, mudar os caminhos da geopolítica mundial.

Assim, a América do Sul converteu-se em seu espaço principal de operação hemisférica, na busca pela liderança regional. Muitas vezes vigorosamente defendida em discursos presidenciais, essa terminologia aos poucos foi sendo excluída do vocabulário brasileiro, motivada pela forte reação dos vizinhos, contrariados com a pretensão do Palácio do Planalto.<sup>6</sup>

No mesmo nível geográfico, abaixo do Equador, a África igualmente recebeu atenção, com o ex-presidente Lula tendo visitado 29 países durante seus dois mandatos, enquanto o ex-chanceler Amorim passou pelo continente em 60 oportunidades.

Nesse meio tempo, o Ministério das Relações Exteriores aumentou sua representação diplomática na África, abrindo 16 novas embaixadas.<sup>7</sup> Houve alterações inclusive na estrutura administrativa do Itamaraty, tendo o Departamento de África e Oriente Médio (DAO) se desdobrado em duas repartições separadas, cada uma delas dedicada a essas regiões (DA e DOM).

---

<sup>6</sup> Esse tipo de discurso e as ações do governo brasileiro passaram a ser identificadas como imperialistas ou subimperialistas, lembrando o que ocorrera nos anos 70, com o projeto de Brasil Potência do governo de Emílio Garrastazu Médici (30.10.1969 a 15.03.1974). Uma leitura que explora essa nova faceta da política brasileira no continente pode ser encontrada em LUCE, Mathias Seibel (2007) – *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, IFCH/UFRGS digitalizada. Acesso em 20 de maio de 2011. <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp061297.pdf>.

<sup>7</sup> Durante os oito anos de seu governo, Lula abriu 68 representações diplomáticas, entre embaixadas e consulados, principalmente em países com pouca projeção mundial. Embora o intercâmbio com essas nações

Países que usufruíam de condições semelhantes às brasileiras, passaram a jogar papel significativo, não apenas em termos bilaterais, mas também no plano das relações multilaterais em blocos outros como o constituído pela Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e por Brasil, Rússia e China (BRICs).

No âmbito mais geral dos grandes organismos internacionais, onde efetivamente se verifica a definição das regras da política global, o governo brasileiro procurou, sem sucesso, conquistar parcela maior de poder, em cargos diretivos de entidades como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A reforma das grandes instituições, visando sua democratização, inclusive por considerar-se que a estrutura das mesmas não mais contempla a realidade do novo século, converteu-se em uma das obsessões da política brasileira. Daí a persistência na defesa sobre a necessidade de se ampliar o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, incorporando Estados com poder regional, entre os quais o próprio país, uma vez que o mesmo se enquadraria em tal categoria, ao lado de outros como a Índia e a África do Sul.

A tentativa de entrada no G8 e, na impossibilidade de ser arrombar a porta desse grupo como apregoava o ex-presidente, para conseguir seu intento, levou o Brasil a investir em alternativas como o G20.

Ênfase semelhante foi verificada dando sequência ao processo de cooperação regional, como a *Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana* (IIRSA), do *Mercado Comum do Sul* (MERCOSUL), e de negociações desse bloco com o similar europeu. É bem verdade que, embora isso fosse verdadeiro na retórica, na prática o que se observou é que

---

seja reduzido, além das condições precárias de infraestrutura e de funcionamento, com pequeno número de diplomatas aí alocados pelo Itamaraty, os votos desses governos poderiam ajudar a atender as demandas brasileiras nos organismos multilaterais.

o processo de integração regional caminhou bastante longe daquilo que permeava o discurso governamental.

Para conseguir ver atendidas suas reivindicações, medidas diversas foram implementadas. A remissão da dívida de países africanos e sul-americanos, o reconhecimento da República Popular da China como economia de mercado, investimentos realizados na América do Sul com recursos de agências de fomento nacional como o *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES), do *Banco do Brasil* ou a promessa de criar em cada país vizinho uma representação do *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA), converteram-se em mecanismos para obter o apoio dos países beneficiados para que o Brasil pudesse eleger seus representantes nos organismos internacionais.

A *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP), pode ser também lembrada como instituto que mereceu olhares brasileiros, obtendo, dessa e de seus membros, apoio para que o país pudesse reivindicar lugar no CS/ONU, em oportunidades diversas em 2004, 2006, 2008 e 2010. Evidentemente, apesar da promessa da CPLP, a mesma jamais conseguiu se converter em certeza, uma vez que a reestruturação do CS/ONU nunca foi colocada de fato na mesa de negociações.

Missões de paz no Haiti, no continente africano ou no Timor Leste, transformaram-se em outros recursos utilizados para mostrar que o país não se encontrava interessado apenas em ver atendidas suas demandas particulares.

O Brasil procurava, com esse comportamento, e canalizando recursos para países em desenvolvimento, apresentar-se à comunidade internacional como nação adulta, portanto responsável, e preocupada em resolver pelo menos parte das grandes dificuldades que afetam parcela significativa da Humanidade, e que encontravam pouca receptividade por parte das grandes potências.

Por isso, defendeu propostas para atacar problemas como a fome mundial, as dificuldades enfrentadas pelos refugiados, e o uso do meio ambiente de forma sustentável, dando mostras de amadurecimento e necessidade de se olhar para as nações menos

privilegiadas. Esse papel caberia aos grandes países, que deveriam esforçar-se para melhorar as condições sócio-econômicas dos pobres, e reduzir as diferenças entre os diversos membros da comunidade internacional.

Ao realizar propostas dessa natureza, o Brasil estaria mostrando ao mundo sua face de grande Estado. Longe de adotar comportamento egoísta, estaria, na realidade, buscando soluções para melhorar o funcionamento do próprio sistema internacional.

---

### **Ambiguidades e desconfianças**

Com frentes abertas em múltiplas direções, o país não conseguiu ver contempladas suas demandas. Pelo menos no nível em que esperava e desejava. É bem verdade que, favorecido pela conjuntura internacional, o Brasil aumentou sua capacidade de negociação nas esferas mundiais. Prova disso, é que não apenas saldou seus compromissos financeiros com organismos como o *Fundo Monetário Internacional* (FMI), como também manteve-se em confortável situação durante todo o período considerado.

Alguns motivos poderiam ser encontrados, e que explicam razoavelmente o insucesso das reivindicações brasileiras. Em primeiro lugar, o país nunca conseguiu acumular capacidade suficiente para reverter, isoladamente, a seu favor, a situação mundial, mesmo quando os grandes países passaram (e continuam) por grave crise.

Em segundo lugar, o fato de ter adotado políticas direcionadas para os países do Hemisfério Sul, não trouxe consigo os resultados aguardados. As mesmas não se converteram em apoio efetivo em vários níveis.

De um lado, porque, mesmo com esforços conjugados em muitas oportunidades, isto não se mostrou condição suficiente para contrapor-se com sucesso ao poderio dos Estados do Norte.

De outro lado, porque nem sempre as demandas dos demais países em desenvolvimento coincidiram com as aspirações brasileira. Muitos deles se encontram localizados bastante próximos, e enfrentam dificuldades de ordem semelhante, mas

encontram-se voltados ou preocupados com seus próprios problemas domésticos e regionais.

Em terceiro, os demais países, mesmo favorecidos pelo governo Lula – caso da República Popular da China, sendo reconhecida como economia de mercado – não se sintonizaram com as ambições brasileiras. Nesse caso, agiram como sempre fizeram, e nos mesmos moldes em que atua o próprio Brasil, ou seja, visando em primeiro lugar seus interesses imediatos ou de médio prazo, sob a égide de um pragmatismo que modela a atuação de todos os Estados nos negócios internacionais.

Vários outros motivos podem ser encontrados, e que dificultaram o atendimento das reivindicações brasileiras, impossibilitando sua ascensão internacional da forma desejada. No cenário sul-americano alguns deles não se referem exclusivamente ao governo de Lula, mas dizem respeito à própria dinâmica da disputa pela supremacia subcontinental, conforme a variação das conjunturas interna e regional, ainda que isto nunca seja explicitado.

É o caso, por exemplo, das divergências muitas vezes acentuadas entre os governos argentino e brasileiro, embora ambos se constituam nos parceiros maiores do MERCOSUL, portanto, responsáveis pelo bom funcionamento e pelo sucesso ou fracasso da entidade. As constantes dificuldades, que podem ser enumeradas às dezenas, encontradas no relacionamento bilateral e multilateral são bastante visíveis, sobretudo com as amplas reivindicações feitas pelo governo argentino, sob os mandatos de Ernesto e Cristina Kirchner, em diferentes momentos.

Falta de sintonia com outros Estados como a Bolívia, verificada com a ocupação das refinarias da Petrobrás, das reivindicações paraguaias para o aumento da tarifa de energia elétrica da barragem de Itaipu, a recusa do Equador em honrar seu compromisso com o Brasil para pagar a dívida, e mesmo, com as críticas de Hugo Chávez às instituições brasileiras, poderiam ser arroladas como fatores que, se não prejudicaram o relacionamento bilateral, também não ajudaram a facilitar

o papel do Brasil como agente maior nesta parte do mundo, deixando-o em situação desconfortável em mais de uma oportunidade.

No contexto do continente americano, o *modus operandi* da diplomacia brasileira notadamente manteve distanciamento com a postura dos Estados Unidos bloqueando a possibilidade de formação da *Associação de Livre Comércio das Américas* (ALCA). Isto não contribuiu, entretanto, para que o relacionamento com a grande nação do Norte fosse contaminado ou considerado crítico apesar de discordâncias outras como o problema dos protecionismos e em outras áreas. As freqüentes referências presidenciais a seu congênere, George W. Bush, tratando-o como “meu amigo” e a Barack Obama que o considerou o “grande cara”, indicam o clima de amistosidade entre os governantes dos dois países.

Na América Central, mormente os vínculos com o governo de Cuba, a proximidade mantida pelo ex-presidente com os irmãos Castro era demonstrada sem qualquer constrangimento, porém identificada como problemática por organismos ligados aos direitos humanos.

A simpatia demonstrada não apenas com o regime cubano, mas fazendo o mesmo com a Venezuela, onde haveria, segundo Lula um “excesso de democracia”, poderiam ser lembrados como fatores que pouco contribuíram para aumentar a credibilidade brasileira na defesa da democracia e dos direitos humanos.

Do mesmo jeito, a fórmula encontrada pelo governo brasileiro para enviar de volta imediatamente atletas cubanos que procuravam refugio em território brasileiro, e agindo de maneira distinta no caso de Cesare Battisti, cidadão italiano condenado em seu país e que entrou em território brasileiro portando documentos falsificados, gerou incontáveis críticas internas e externas.

Ressalvas igualmente se aplicam, em contexto mais amplo, aos casos da Síria, da Líbia e do Irã, alvos de pressão internacional, países com os quais Brasília tem interesses econômicos, além das próprias identificações pessoais mantidas pelo ex-presidente com

mandatários daqueles locais. O clima amistoso mostrado pelo ex-presidente Lula com governantes desses países, serviu para deixar em dúvida, as orientações e as verdadeiras intenções do governo brasileiro.

Alie-se a esses fatos, declarações infelizes feitas em Cuzco, em 2007, quando se discutia a constituição da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA), e na África. Nesses exemplos, referiu-se de forma pejorativa, respectivamente, à origem dos ex-colonizadores das Américas, e às condições sócio-educacionais dos países de além-mar.

Situação difícil também seria verificada com a tentativa de expulsar o jornalista norte-americano Larry Rother que tecera comentários considerados ofensivos sobre a honra presidencial, ao escrever acerca do hábito presidencial de consumir bebidas alcoólicas.

Nesse caso, ainda que a imprensa nacional em inúmeras oportunidades já tivesse feito insinuações sobre o fato, o ex-presidente dava vazão ao autoritarismo e intolerância em receber críticas, alegando não aceitá-las de profissionais estrangeiros, baseados no Brasil, ainda que esses estivessem no exercício de sua atividade.<sup>8</sup>

---

### **Considerações finais**

Oscilando entre as nações altamente industrializadas, os considerados emergentes e os países em desenvolvimento, o Brasil pareceu repetir, em parte, a antiga estratégia adotada pelos governos militares, de querer obter benefícios simultaneamente do Primeiro e do Terceiro Mundos.

---

<sup>8</sup> Deste jornalista, ver: ROHTER, Larry (2008) – *Deu no New York Times – O Brasil segundo a ótica de um repórter do jornal mais influente do mundo*. Rio de Janeiro: Objetiva. Visão aguda sobre as viagens e comportamento presidenciais pode ser encontrada em SCOLESA, Eduardo & NOSSA, Leonencio (2006) – *Viagens com o Presidente: Dois repórteres no encalço de Lula do Planalto ao exterior*. Rio de Janeiro: Record.

Com os países desenvolvidos queria negociar em condições de igualdade, compartilhando as responsabilidades pelo destino do mundo. Mas ao mesmo tempo advogava melhores condições de negociação, colocando-se como agente e líder terceiro-mundista.

*Mutatis mutandis*, no limiar do século XXI, o Brasil procurou jogar em todos os campos. Com o Hemisfério Norte buscou estabelecer condições de igualdade nas negociações, reclamando dos protecionismos, acusando os países ricos pelos desequilíbrios sócio-econômicos verificados, criticando-os pela falta de sensibilidade com os problemas globais.

Simultaneamente, desejou participar das instâncias de decisão como o G8, das direções dos principais organismos internacionais, principalmente reivindicando vaga como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Com os países em desenvolvimento procurou construir uma grande frente de oposição, capaz de contrapor-se aos interesses das grandes potências, mas junto às quais gostaria de sentar-se e tomar decisões.

Na companhia dos emergentes, quis abrir caminho para que todos, individual e coletivamente, pudessem ascender, dividindo as responsabilidades pelas políticas mundiais.

Para alavancar sua ascensão, adotou por vezes políticas ora mais agressivas, ora reticentes em áreas diversas que vão desde o relacionamento com a Argentina até a política dos direitos humanos.

Na política doméstica, com forte impacto externo, adotou medidas, procurando fortalecer as empresas brasileiras para competir com as estrangeiras, favorecendo sua internacionalização. Entre essas, os casos verificados com a Petrobrás, a Fiocruz, a Embrapa, além das grandes empreiteiras como Odebrecht, Camargo Correia, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão, cuja atuação se tornou cada vez mais forte no continente sul-americano, na África e no Oriente Médio.

Apesar do discurso de colaboração e integração no continente sul-americano, o que se observou é que, com exceção da Bolívia, o Brasil sempre se manteve superavitário nas trocas comerciais com seus vizinhos.

Não exerceu o papel de liderança cobijado, ainda que tenha mobilizado recursos para diversos vizinhos. Mas evitou problemas, por exemplo, para assumir responsabilidades em prol dos interesses regionais, ou mesmo em divergências verificadas em oportunidades distintas como na disputa uruguaio-argentino em torno das *papeleiras*, quando se eximiu desse episódio, que envolveu dois membros do MERCOSUL.

Nos foros globais procurou manter-se atento, reivindicando, criticando, mas sabendo de suas capacidades limitadas. Enquanto isso se sucedia, o próprio ex-presidente participava simultaneamente de dois grandes eventos, ainda que os focos dos mesmos longe estivessem de coincidir, o primeiro nos encontros do Fórum Social Mundial e o segundo em Davos. Não é por acaso que acontecem em regiões cujo estágio de desenvolvimento são marcadamente distintos.

Em termos do acréscimo de seu poder nacional, para respaldar suas demandas, medidas foram propostas para a recuperação da capacidade militar, com a aquisição de equipamentos ou tentativas de modernização das três armas.

Estruturou-se melhor o documento de *Política de Defesa Nacional* em segunda versão de 2005, tendo o governo divulgado em dezembro de 2008 a *Estratégia Nacional de Defesa*.<sup>9</sup> Esta última era uma grande carta de intenções sobre as novas realidades a serem enfrentadas pelo país em áreas sensíveis nas próximas décadas, abarcando a Amazônia, a tríplice fronteira no sul do continente, além das preocupações com a costa litorânea, principalmente por causa dos recursos naturais representados pelo pré-sal.

No limite, poder-se-ia dizer que o Brasil procurou forjar nova identidade internacional, distinta das anteriores, e que deveria servir como fator agregador para ampliar suas capacidades e ver-se respeitado no cenário global.

---

<sup>9</sup> Esses documentos podem ser obtidos na página do Ministério da Defesa. Cf. <http://www.defesa.gov.br>. Acesso em 26 de junho de 2011.

## REGIMES REGULATÓRIOS E POLÍTICA INTERNACIONAL: A QUESTÃO DO CONTROLE PETROLÍFERO

*José Alexandre Altahyde Hage\**

### **Introdução**

O importante analista das questões petrolíferas, Daniel Yergin, diz que os assuntos do petróleo são 90% de política e apenas 10% de economia (Yergin, 1994). Não é à toa que esse pesquisador escreve isso. A razão disso é que o petróleo vem sendo problematizado nas relações internacionais desde sua “invenção” na segunda parte do século XIX, entre os Estados Unidos (Pensilvânia) e Império russo (Baku), quando o bem passou a ser industrializado.

Isto é, industrializado porque se tornou um avanço fenomenal na transformação das economias de forma geral. Pelo uso do petróleo se substituiu o óleo de baleia para se obter iluminação pública; avançou enormemente no campo da química, inventando novos elementos para a farmacologia, no setor de alimentos e, por fim, no militar que rapidamente ganhou privilégio.

---

\* Tem estudos pós-doutorais pelo depto de História da Universidade Federal Fluminense e doutorado em Ciência Política pela Unicamp. É professor universitário em São Paulo e pesquisador da ESALQ/USP, depto de Economia e Sociologia. E-mail: alexandrehage@hotmail.com. Gostaríamos de comunicar que este artigo não adentra nas questões jurídicas. Queremos tão-somente analisar as questões políticas da energia internacional.

Por ser insumo tão penetrante na civilização, não importando qual seja, o petróleo também passou a ser politizado, controlado de várias maneiras pelas grandes potências que não queriam, e não querem, perder a cadência dessa maravilha que se tornou o maior bem de todos os tempos. E para deixar o tema mais complexo, o combustível é finito e geograficamente concentrado. Embora possa haver estimativas desiguais sobre o ponto máximo de exploração do óleo não há dúvidas de que ele está em declínio.

Sob a ótica da concentração geográfica as reservas mais relevantes estão todas localizadas no Oriente Médio, e imediações, região que vive uma relação de atração e repulsa com os Estados Unidos, a potência que mais se expõe na geopolítica da energia, bem como a Europa e o Japão que, dependendo da situação, dependem do poder americano para não ficar sem óleo.

Outro item que aumenta ainda mais o drama da economia e da geopolítica do petróleo são as denominadas *Big Oil*, as grandes empresas petrolíferas internacionais que, em conjunto, conseguem obter lucros superiores a muitos Estados desenvolvidos. Por exemplo, juntando os lucros da Exxon-Mobil, Chevron, Phillips-Conocco e Shell se chega a uma quantia superior a 400 bilhões de dólares, algo superior ao PIB de Portugal e Irlanda (Juhasz, 2008).

Por carregar toda essa carga não seria surpresa se as *Big Oil* se filiassem às políticas nacionais dos Estados onde elas têm sede. Essa parceria público/privada é interessante não apenas para proteger os ativos empresariais espalhados pelo mundo, correndo riscos políticos e econômicos, mas também para amaciar resistências e ganhar mentes e almas.

Ganhar mentes e almas significa dizer trabalhar com intelectuais, empresários, jornalistas e todos aqueles que dentro de um determinado país possa ajudar a demover políticas e idéias refratárias às vantagens do livre-mercado e da desregulamentação em setores que anteriormente eram considerados estratégicos para o processo de industrialização dos Estados.

Sob esse clima é que emerge o debate sobre a importância de dois regimes jurídicos de exploração de matérias-primas, dos

hidrocarbonetos, concessão e partilha. Nos últimos anos esse debate apareceu no Brasil, por causa das descobertas do pré-sal, mas não foram eles não se esgotou, visto que há partidário dos dois lados prontos para defender suas concepções.

---

### **Regulações e Política**

A atividade petrolífera sempre foi de extensivos custos na parte da exploração, da prospecção. Por isso mesmo, com o intuito de atrair investimentos para partes que necessitam de grandes vultos de capital os governos nacionais costumam instituir marcos regulatórios, vale dizer regimes, em que o investidor empresarial sinta-se compensado pelos gastos, uma vez que serão grandes os custos para tirar petróleo das jazidas.

Os regimes que disciplinam as atividades petrolíferas não guardam nenhuma relação automática com as formas de governo.<sup>1</sup> Regime de partilha não é obrigatoriamente existente sob governos autoritários ou ditatoriais; da mesma forma, as concessões também não são resultados de plataformas democráticas e liberais, como se convencionou pensar a partir do instante em que o governo Lula da Silva preferiu trocar o regime de concessão, feito no ano de 1997, pela partilha, aprovado em 2009 (Hage, 2009).

Com o intuito de ajudar no debate os regimes de concessão são feitos em situações de dificuldades e grandes custos para prospectar petróleo. As razões para tais dificuldades podem ser geológicas ou técnicas. Por exemplo, na primeira parte dos anos 1980 países como Grã-Bretanha e Países Baixos passaram

---

<sup>1</sup> Para não confundir assuntos de regulação jurídica com a maneira com a qual se governa um determinado país deixaremos o termo “regime” para expressar as modalidades concessão e partilha. Quando se tratar da maneira com a qual se governa um país, democracia, ditadura etc, usaremos o termo “formas de governo”. Assim, seguiremos a sugestão de Norberto Bobbio que prefere o segundo termo (Bobbio, 1988).

a produzir petróleo em alto nível, o que muito aliviou o mundo por causa da segunda crise do petróleo, com a Guerra Irã – Iraque.

Porém, os custos para retirar o óleo do fundo do Mar do Norte eram imensos para que o empreendimento privado aceitasse desafios. De fato, prospectar petróleo naquela parte do Atlântico se transformava em atividade de risco em virtude das grandes dificuldades ali encontradas; e dependendo das perdas, a empresa poderia não mais se recuperar completamente.

Áreas de exploração que necessitam de incentivo não são encontradas somente no Mar do Norte, na Europa Ocidental, mas elas são praticamente todas localizadas no hemisfério norte. Um desses pontos é o próprio Alasca que é considerado uma difícil fronteira petrolífera. Difícil não somente pelo problema glacial e de locomoção das peças e veículos, mas também por causa da instabilidade marítima e da conservação ambiental.

Por conseguinte, fica patente que o regime de concessão é apropriado para lugares em que o óleo existe, mas que depende de grandes esforços econômicos, bem como técnicos. O tema não guarda relação com a forma de governo. Pelo fato de os Estados do hemisfério norte, industrializados, serem comandados por algum tipo de plataforma liberal, em economia e política, passou a alimentar a opinião de que todo regime de exploração deva ser de concessão, já que os Estados-sedes<sup>2</sup> das grandes petroleiras preferem essa modalidade jurídica.

Não é sem propósito a preferência que os Estados industrializados têm pelo regime de concessão. O hemisfério norte guarda duas características na atualidade. Contêm Estados que ainda concentram parte substancial da atividade econômica mundial, apesar da crise financeira que perdura desde 2008. Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão são grandes dependentes de óleo combustível, mesmo que haja grandes preocupações

---

<sup>2</sup> Aqui consideramos que as maiores empresas petroleiras do mundo têm suas sedes nos grandes centros do poder mundial. British Petroleum e Shell têm endereço na Grã-Bretanha. Exxon-Mobil, Phillip-Conoco e Chevron nos Estados Unidos e a Total na França.

tecnológicas para encontrar substitutos, o que vem ocorrendo com a energia nuclear e combustíveis sintéticos, como a melhoria do hidrogênio para fins industriais (Rifkin, 2003).

Os Estados do hemisfério norte também são relativamente pobres nas reservas de petróleo. Aqui há necessidade de cuidado. É fato que os Estados Unidos estão entre os maiores produtores de petróleo do mundo, contudo seu consumo ultrapassa muito sua produção, levando-os a depender do insumo importado. Essa verdade para os Estados Unidos se torna muito mais grave para os parceiros da Europa Ocidental e Japão, pobres no carburante. Vejamos:

<b>País</b>	<b>Produção (milhões de barris/dia)</b>	<b>Consumo (m.b/d)</b>
Arábia Saudita	10.007	2.812
Estados Unidos	7.515	19.148
Reino Unido	1.339	1.590
Japão	_____	4.451
Alemanha	_____	2.441

(Fonte: BP, 2011)

Por este meio há como verificar que o gasto energético da primeira economia mundial ainda é substancial. Mencionamos a Arábia Saudita para que fosse crível fazer comparação com os Estados Unidos. Quer dizer, O Estado americano é o segundo ou terceiro maior produtor de óleo, dependendo da contabilidade utilizada, pois teria também de se considerar a Rússia. Mas o que importa, à primeira vista, é a relevância do petróleo, e dos

hidrocarbonetos em geral, para a estabilidade da economia internacional.

Isto porque, não há dúvidas, de que a economia internacional, notadamente o grupo das grandes potências industrializadas, apresenta características prementes que faz do petróleo elemento essencial para o equilíbrio econômico e político. De início, a economia internacional é de massa, impulsiona a circulação de mercadorias, para que sejam consumidas no maior número possível e com baixo preço. Como escreve Celso Furtado, essa economia necessita de matérias-primas abundantes para que exista pleno emprego (Furtado, 1992).

Pleno emprego que depende de altos níveis de produção e consumo. Embora economias liberais do hemisfério norte possam se autodenominar “de mercado” não podem negar que há também traços de keynesianismo, de políticas públicas que contribuem para que a máquina continue azeitada: alta produção, consumo e emprego para todos no possível. Assim, é de suma importância que esses Estados tenham condições de assegurar fluxos de energia.

Por outro lado, o hemisfério norte não detém reservas relevantes de petróleo para que o desejado equilíbrio continue no maior tempo possível. Por volta de 60% das reservas mundiais de petróleo estão no Oriente Médio (BP, 2011). Outras importantes reservas também se encontram nas imediações daquela região, como a Ásia Central e Rússia. Vale dizer, abundância de barris com insumo de alto valor, pois não carrega metais pesados<sup>3</sup> (Rifkin, 2003).

Haveria também a questão político-extratética sobre a economia no petróleo. Uma vez que as áreas tradicionais

---

<sup>3</sup> Interessante observar que o petróleo do Oriente Médio, África do Norte e África Ocidental, Nigéria, tem baixos teores de metal pesado, enxofre, chumbo e outros, o que muito ajuda no momento de ser refinado, poupando custos. Outras áreas do globo com quantidade relevante de petróleo o têm, mas com alto teor de metais pesados, caso do Canadá e Venezuela.

de exploração de hidrocarbonetos não são politicamente amigáveis ao poder americano, ao menos, não confiáveis regularmente. Arábia Saudita e demais produtores árabes vivem uma relação de atração e repulsa em relação a Washington. A Rússia, com suas grandes jazidas, também guarda variados conflitos com a Casa Branca.

À medida que a Guerra Fria perdia impacto, durante os anos 1990, ficara claro que os Estados Unidos, em grande parte, teriam de contribuir politicamente com a consecução energética de seus parceiros econômicos, caso do Japão, e estratégicos, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte, com a Europa Ocidental e demais aliados na luta contra o terror. Isto porque, a partir de setembro de 2001, a OTAN não perderia mais sua serventia.

Atuar na Europa Oriental, para a Aliança Atlântica, seria uma maneira de pular para desejável controle das últimas fronteiras petrolíferas, como a Ásia Central e seus escoadouros. Em outras palavras, o fim da Guerra Fria liberou a OTAN para procurar outras justificativas, por exemplo, adentrar em regiões que inicialmente são de influência russa (Santos, 2003).

Empenhar-se para crescer economicamente e ao mesmo tempo recuperar influência econômica é papel crucial dos Estados Unidos. Não só para si, mas também para seus aliados que fecharam com a Casa Branca na época de eleger novos focos de tensão, que poderiam ser vislumbrados pelas potências como promissoras, por exemplo, o Iraque em 2003.<sup>4</sup>

No entender de Peter Gowan a entrada dos norte-americanos, e aliados, no Iraque não guardava nenhum interesse

---

<sup>4</sup> Peter Gowan é da opinião de que o governo George W. Bush procurou “socializar” ganhos com aliados de plantão, Espanha, Itália, Polônia e outros que o presidente denominou “Nova Europa” em alternativa às críticas de França e Alemanha. Para a Nova Europa a intromissão militar dos aliados deveria reservar fatias da economia petrolífera iraquiana para compensar o apoio que aqueles países deram a Washington (Gowan, 2003).

em prol de livres franquias inicialmente, mas sim neutralizar o poder de irradiação política que a economia do petróleo poderia atribuir a Bagdá. Aqui não se tratava de conseguir óleo por meios de concessão, mas sim na violência:

O petróleo do Golfo fornece um mercado internacional muito amplo para setores importantes da indústria capitalista avançada (...) e este é o fundamentalmente um mercado *estatal*, já que os lucros estão nas mãos das dinastias governantes. Por conseguinte, o poder que exerce uma influência *política* dominante sobre o território sob o domínio de um xeque governa efetivamente o mercado. Em segundo lugar, os lucros tornam-se grandes pools de capital especulativo, cujo fluxo, influenciado criticamente por fatores políticos, é essencial para toda a estrutura do capital financeiro [...] (Gowan, 2003: 231).

De duas uma: ou as grandes potências consumidoras fazer essa política para garantir suprimento de petróleo barato e de qualidade, com baixos níveis de metal pesado, ou terão de maximizar explorações em terras amigáveis, mas socialmente complicadas, como o Canadá e os Estados Unidos. No Canadá (província de Alberta) além do inconveniente do óleo ser pesado ele é pouco para as necessidades internacionais. Outros produtos seriam as areias betuminosas, certamente energéticas, mas incrivelmente poluidoras – pior, elas exigem grande quantidade de água doce para que as partículas sejam separadas (Hester et Weintraub, 2008). Em tempo de carência de água potável usar as que existem para decantar hidrocarbonetos se torna algo política e socialmente conflituoso.

Afinal, as sociedades mais bem organizadas do hemisfério norte, democráticas e liberais, dificilmente aceitariam pagar o alto preço ambiental para que seus próprios cidadãos possam locomover com automóveis a combustível fóssil. No entanto, o ônus político-eleitoral perdura, o que deve forçar os governos a se abastecer de óleo em outras geografias.

Outras geografias politicamente amigáveis para o “Ocidente”, mas internamente confusas e instáveis podem ser encontradas na África, por exemplo, em que a Nigéria (dona de grandes estoques) se torna bastante próxima de Washington e Londres, apesar de não passar amplamente pelo crivo institucional da saúde democrática e no respeito às franquias liberais (Sébille-Lopez, 2006). No mesmo pé ocorrem também aproximações entre Estados Unidos, e demais parceiros, com governantes do mesmo naipe nigeriano na Ásia Central. A saber, plataformas governamentais autoritárias e corruptas, mas amigáveis ao Ocidente.

Neste ponto, há como observar que os esforços dos Estados industrializados não têm muito a ver com regimes jurídicos de exploração de petróleo, uma vez que as pressões são enormes para que países que ainda detêm reservas importantes sejam forçados politicamente a abrir seus mercados para empreendedores, privados e públicos, internacionais.

Em outro diapasão, o debate para se saber quais regimes são lícitos e críveis é algo que vai além da concessão e da partilha. Isso que diz muito mais interesse à consecução energética das potências industrializadas, cujo eixo econômico-político depende amplamente de recursos importados para que continue existindo economia de consumo e pleno emprego.

---

### **Estados Produtores e Partilha**

Nos primeiros anos do atual século passou a ficar claro que os Estados Unidos, em primeiro lugar, teriam de desprender esforços para manter sua consecução energética à base de combustíveis fósseis, petróleo, gás natural e outros elementos carburantes. Neste caso, o governo Bush deveria desenvolver políticas, tanto domésticas e internacionais, considerando dois aspectos da questão americana: obter ascensão sobre áreas tradicionais de exploração, leia-se Oriente Médio; procurar estender seu poder para as novas, África Ocidental e desenvolver novos energéticos, renováveis ou sintéticos (Verrastro, 2008).

Por isso, seria imperioso Washington angariar políticas de segurança energética não somente para garantir sua estabilidade político-econômica, tanto interna quanto externa, apoiando sua máquina de guerra e os aliados pobres em hidrocarbonetos, mas também barrar ascensão de outros competidores famintos por crescimento econômico e matérias-primas em geral, considerando petróleo, carvão mineral e gás natural como primordiais. A potência em ascensão que mais toca os interesses norte-americanos, não há dúvidas, é a República da China.

Sob constante crescimento econômico desde os anos 1980, sempre acima de 5%, chegando a 10 e 12% ao ano, a China se credencia a ser uma superconsumidora de energéticos que não poupa esforços, sendo boa parte deles pelo *soft power*, a saber atraindo parceiros com políticas de apoio e de cooperação econômica e observando que às vezes é “dando que se recebe”, como pregava São Francisco de Assis para promover sua visão do Cristianismo.

Dando que se recebe significar dizer que a China não poupa recursos na hora de financiar obras de infra-estrutura em Estados que possuem elementos energéticos exportáveis. Pequim apóia financeiramente Estados africanos que possam vender petróleo, ainda que seja de baixa qualidade ou em quantidades nem sempre exaltadas pelas grandes empresas.

Com esse método diplomático a China ajuda países africanos, como Angola, Sudão, Guiné Equatorial, e outros, apresentando comportamento político que não desagrade os exportadores. Por exemplo, o Estado asiático compra toda a produção de petróleo desses países, financiando suas obras, fazendo empréstimos, mas sem as exigências institucionais que geralmente faz o Fundo Monetário Internacional, as célebres *recomendações* que no histórico da América Latina são conhecidas como “políticas neoliberais”.

Mais do que isso, Pequim ajuda os africanos, mirando suas necessidades energéticas, e ainda não faz a menor questão de

se filiar a blocos que militam pelos direitos humanos, que criticam as atuações desrespeitosas que variados governos africanos fazem contra minorias religiosas, étnicas, políticas etc. Sob este aspecto a China não critica nem pressiona o Sudão a adotar maneiras que sejam convenientes ao Ocidente (Sébille-Lopez, 2006). Também não engrossou correntes contra Kadafi na questão Líbia de 2011.

Apresentamos esse preâmbulo para dizer que na economia internacional da energia o debate que paira sobre as diferenças entre regimes de concessão e partilha não é uma grande questão – ao menos não é uma grande questão para a China, cuja necessidade de petróleo não a bota em colisão com Estados que exportam óleo sob regime de partilha.

Sob a necessidade de novas reservas petrolíferas o debate sobre adotar ou não o regime de partilha é algo que toca aos Estados Unidos à primeira vista, uma vez que o governo desse país se responsabiliza também pelos aliados que comungam com suas políticas. Mas é necessária uma breve explicação do teor que reside no termo partilha (Santos, 2003).

O regime de partilha trabalha com o fato de que os recursos naturais de forma geral pertencem ao Estado, ao poder público. Neste aspecto, o Estado permite que seus recursos sejam explorados por atores privados ou públicos, nacionais ou internacionais. Porém o pano de fundo é que o insumo explorado, no caso petróleo, pertence ao Estado e este atribui uma parte do recurso ao empreendedor que pode vender ao primeiro ou exportar – pagando ao poder público as devidas custas e taxas que são estabelecidas por contrato (Hage, 2009).

Geralmente, os Estados que promovem regime de partilha são aqueles, cujas dificuldades de extração do óleo não são consideradas altas nem de grandes riscos para os operadores empresariais. Em outros termos, economicamente são bastante compensadoras as atividades de extração, baixando os índices de risco para o empreendimento.

Se as atividades de risco são consideradas baixas, então, não há razão para que os Estados ricos em hidrocarbonetos

adotem regime de concessão, já que este se fundamenta em compensações e atração de empreendimentos que necessitam de cuidados. Adotar regime de concessão, neste caso, seria privilegiar atores já agraciados financeiramente.

Em um determinado país o regime de partilha combina com o fato de que a extração do petróleo não guarda grandes dificuldades. Uma vez o insumo extraído a empresa ainda teria muitas compensações pelo investimento aplicado. O Estado proprietário da jazida atribui à petroleira aquilo que lhe é de direito, considerando justamente o esforço aplicado.

Como foi comentado na parte anterior deste texto regimes de concessão e partilha não guardam nenhuma relação com formas de governo. Não é uma relação automática. A concessão denota amadurecimento institucional e racionalidade política. Da mesma forma, a partilha não simboliza governos autoritários e instáveis do Terceiro Mundo. As tentativas de alimentar essas ilações podem ser inconsistentes e ideologicamente<sup>5</sup> direcionadas (Hage, 2009).

No ano de 2009, em que o governo Lula da Silva, substituiu o regime de concessão feito pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 1997, pelo de partilha houve fluxos de opiniões e debates procurando filiar o Brasil a Estados subdesenvolvidos política e economicamente, em que a riqueza petrolífera se torna uma desgraça, pois reproduz certa acomodação que no passado fora conhecida como “doença holandesa”.

Isto porque operadores econômicos e empresariais no Brasil, e fora dele, passaram a identificar o regime de partilha com Estados petrolíferos autoritários e pobres, cuja exportação

---

<sup>5</sup> Usamos o termo ideologia da mesma forma que Rubens Ricupero (em Karl Mannheim) utiliza para o termo Globalização. Ideologia na medida em que determinados grupos econômicos e políticos, grandes potências ou classes dominantes, procuram, “universalizar” seus interesses, fazendo com que outros países, com realidades distintas, venham a contemplar os interesses das grandes potências como se fossem seus (Ricupero, 2001).

de hidrocarbonetos não ajudava na melhoria das condições sociais nem na estrutura econômica e produtiva. Quer dizer o petróleo seria uma “maldição”.

No clube de Estados ricos em petróleo, que operam sob o regime de partilha, encontram-se praticamente todos os membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Arábia, Saudita, Kuwait, Emirados Árabes, Venezuela e também a Rússia (extra OPEP) com legislações pela partilha. No aspecto político-institucional não há dúvidas de que esses países não mantêm formas de governo retilíneas ao gosto da tradição anglo-americana. De modos diferentes, cada produtor desses tem relacionamentos complexos com temas como democracia, direitos humanos e acato pelas regras do mercado.

No entanto, fazer relação automática entre a partilha com autoritarismos pode servir a propósitos exclusivos e ideológicos. No teor deste texto não há dúvidas de que um regime mais aberto e com menos obstáculos seria conveniente ao plano norte-americano de consecução energética, bem como para suas petroleiras que gostariam de maximizar lucros.

Como foi mencionado anteriormente neste trabalho, na primeira parte dos anos 1980 a Gra-Bretanha fez concessão para que as petroleiras tirassem óleo do Mar do Norte em virtude de condições de grande instabilidade climática e geológica. Ao mesmo tempo o governo de Margaret Thatcher privatizou a empresa britânica de petróleo, a British Petroleum, tendo enorme cuidado para que o controle acionário da firma não saísse de Londres.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> A British Petroleum fora criada na primeira parte dos anos 1920 para explorar petróleo na Pérsia (atual Irã) como empresa estatal, antiga *Anglo-Persian Company*. Nos anos 1930 a British havia reforçado seu lado estratégico no instante que a empresa Royal Dutch Shell, fruto da parceria anglo-holandesa, havia caído nas mãos de simpatizantes nazistas em detrimento dos interesses britânicos. Na privatização dos anos 1980 Thatcher aceitou vender a empresa, desde que seu controle acionário não caísse nas mãos de possíveis inimigos, caso dos árabes. Sobre isso ver Daniel Yergin (1994).

Isto quer dizer que mesmo os Estados que se filiam a um padrão de economia liberal não abrem mão de pressupostos políticos e estratégicos. Quer dizer, a economia não é obrigatoriamente divorciada do poder político, sobretudo em temas difíceis como os da energia. Esse ponto pode ser encontrado na Noruega. País de indiscutíveis credenciais democráticas e de valoração das condições sociais o Estado nórdico observa as questões de petróleo como algo pertinente ao poder público e não ao mercado. Lá há partilha.

Ainda que o regime de partilha norueguês seja adaptado para suas condições locais (um tipo de partilha mista) não anula a premissa de que Oslo prefere conduzir os negócios de petróleo em toda a rede. Sendo assim, o Estado mantém uma empresa estatal para explorar óleo, *Statoil*, e outra para negociar a exportação do bem e reger a política petrolífera norueguesa, por exemplo, administrar recursos do petróleo que vão para um fundo soberano (Fazenda, 2008).

---

### **Partilha e Pré-Sal no Brasil**

No mês de novembro de 2007 foi anunciada a descoberta de uma das grandes jazidas que atualmente prometem mudar o panorama mundial da economia do petróleo, esperando que seja para melhor. As jazidas de Tupy, na grande bacia de Santos colocam o Brasil em situação relevante no tema, pois até então o País se apresentava apenas como auto-suficiente.

As novas reservas petrolíferas brasileiras se localizam a uma distancia próxima de 400 km da costa em direção à África, numa linha leste/oeste e prolongando a plataforma continental. Numa linha norte/sul a demarcação da área vai do sul da Bahia até o norte de Santa Catarina, perfazendo algo próximo a 1700 km. Além desses dados as jazidas estão localizadas perto de sete mil metros abaixo do leito do mar, um ambiente denominado *pré-sal*.

A descoberta do pré-sal pela Petrobras, em 2007, deu a entender que a estatal brasileira havia descoberto um eldorado energético, uma nova fronteira que dificilmente teria

algo semelhante a partir daquele ano, uma vez que as estimativas para a encontrar grandes jazidas se tornaram conservadoras. Em outros termos, a economia mundial não estava mais conseguindo substituir barris consumidos de petróleo por outros mais novos.

A divulgação, bem como as análises sobre a bacia de Santos, inflacionou perspectivas e projetos de investimentos, considerando que os rendimentos desse óleo seriam promissores o suficiente para por o Brasil entre os dez maiores produtores do mundo. Além disso, houve muitas expectativas para saber onde seriam aplicados tais recursos.

Se tratando de Estado periférico no âmbito político-econômico o Brasil guarda esperança com a evolução do pré-sal. Pelo fato dessas reservas serem consideradas promissoras, tanto em quantidade como em qualidade, pois não se trata de óleo pesado (é mais parecido com o *arabian light*) logo foram consideradas passaporte para o desenvolvimento.

Com cálculos que ainda merecem confirmação as reservas da bacia de Santos, do pré-sal, estão entre 50 a 100 bilhões de barris (ANP, 2011), o que seria um balsamo para o desenvolvimento nacional, desde que bem direcionado. Daí emerge o debate para saber qual seria o melhor regime para administrar corretamente as novas fontes de energia.

O debate não é sem razão. Primeiro porque o petróleo é um bem finito; depois porque há de se reparar como seus rendimentos podem ser usados para o desenvolvimento sem fomentar a desindustrialização e o despreparo tecnológico. Por outro lado, isso não quer dizer que a economia do petróleo é uma maldição como se aventou pela imprensa no Brasil.

Isto porque o debate travado pela imprensa em geral fora mal posicionado, beirando a idiosincrasias ideológicas e partidárias, o que é normal, mas há necessidade de moderação. O propósito disso foi a transformação do regime jurídico que o governo Lula havia feito em 2009, substituindo o regime de concessão, de 1997, pelo de partilha para o pré-sal.

Mesmo que considerado controverso, dependendo da análise, o regime de concessão feito pelo governo Fernando Henrique Cardoso tinha seu lugar nas coisas.<sup>7</sup> Os anos 1990 não se mostraram promissores para a exploração de petróleo no Brasil; e grandes eram os limites de financiamento do Estado. Afinal, aquela década havia sido marcada pelas seqüelas da crise da dívida externa dos anos 1980 e pela quebradeira dos emergentes em 1997.

Por causa disso, seria conveniente atribuir concessão às petroleiras internacionais, fazendo-as atores de importância similar à Petrobras na exploração no litoral brasileiro. Em virtude disso, seria conveniente imprimir o regime de concessão para que as empresas internacionais, dentre elas a British Petroleum, Chevron, a Statoil se sentissem contempladas pelo esforço.

Na leitura de Sérgio Ferolla e Paulo Mettri o regime de concessão, fruto da quebra do monopólio, foi controversa porque simbolizou a fraqueza do Estado brasileiro em legislar seus próprios assuntos. Fraqueza que seria resultado de crises estruturais do sistema, mas também desdobramento de políticas governamentais, cujo intuito era fazer com que o Brasil fosse mais bem apresentável à chamada comunidade financeira internacional. Sobre o empenho do governo nacional da época para angariar confiabilidade escreve os autores:

(...) o governo federal, no período de 1995 a 1997, comprometido com a aplicação das teses neoliberais de interesse do poder econômico internacional, explicitadas pelo FMI e pelo Banco Mundial, e utilizando toda sua força política, interveio no setor

---

<sup>7</sup> Aqui ajuizamos para o fato de que necessariamente não é verdade a opinião de que a Petrobras se credenciou tecnologicamente, aumentando sua competência, por causa da quebra no monopólio do petróleo, bem como da concorrência feita pelas grandes petroleiras internacionais, fazendo com que a estatal se renovasse. No fundo, quem obrigou a Petrobras a se credenciar em tecnologia foi o governo Geisel, nos anos 1970, por causada crise do petróleo. Ver Ferolla e Mettri (2006).

de petróleo conseguindo aprovar a Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, que buscava acabar, de modo camuflado, com o monopólio estatal do petróleo, bem como a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que, sem subterfúgios e de forma clara, terminou com o monopólio e deu origem à ANP. (Ferolla et Mettri: 193).

Por conseguinte, há também autores, cuja análise é a de que as transformações estruturais dos anos 1990 eram ligadas a outras particularidades, como a emergência de forças políticas que pregavam a reforma institucional, do Estado brasileiro, e dos sul-americanos, com o intuito de atrair o capital internacional. Neste caso, haveria grupos interessados na construção de resultados que lhes fossem vantajosos política economicamente.

Podemos usar, com licença, o termo *intelectual orgânico*, de Antonio Gramsci para identificar e compreender atores que militavam por determinados interesses.<sup>8</sup> Interesses que, de forma direta ou indireta, ligavam-se a uma concepção econômica que convencionalmente fora chamado *pensamento único* ou economia *neoliberal*. Plataformas que arregimentavam esses intelectuais provenientes do mercado financeiro, das universidades e da grande imprensa.

A crença dos orgânicos era a de que todo o esforço do nacional-desenvolvimentismo, dos anos 1930 a 1980, havia resultado em infortúnios econômicos, uma vez que eles não

---

<sup>8</sup> Gramsci no livro *Os Intelectuais e a Organização da Cultura* entende que intelectual é aquele ser que defende um tipo de idéia. O moderno empresário, o operador do mercado financeiro, o professor que advoga princípios em comum, a imprensa que tem interesses em determinados meios econômicos são princípios de intelectual orgânico (Gramsci, 1985). Em outro diapasão, fica patente que o pensamento do italiano excedeu o campo nitidamente da esquerda para ser usado por quem fosse bem articulado, no caso pelos reformadores do Estado.

respondiam satisfatoriamente aos apelos da moderna economia internacional – economia que nos anos 1990 fora identificada como departamento da globalização (Batista Junior, 1997).

Tanto a atmosfera política, econômica e ideológica do período, quanto a locomoção dos intelectuais fizeram coro para que a concessão fosse aprovada, isto porque a racionalidade administrativa, federal, via como pertinente usar esse regime para contemplar o capital internacional. Dar alguma vantagem àqueles investimentos era visto como razoável, uma vez que o empreendedor aplicaria seu capital e correria riscos.<sup>9</sup>

Mas em uma situação em que as complicações mais prementes são superadas, isto é, considerando o enorme esforço nacional despendido para maximizar tecnologia para buscar óleo no pré-sal, não haveria mais motivos para continuar com o regime de concessão. Continuar com as rodadas de leilão para atrair investidores poderia ser incongruente.

Após esforços para a aquisição de tecnologia para exploração de petróleo em águas profundas, caso da bacia de Santos, avanço que corresponde ao papel da Petrobras, de centros de pesquisa, de empresas brasileiras etc, não seria crível continuar no processo de exploração de Tupy sob concessão. Em outros termos, depois que o País “carregou o piano” para diminuir, no possível, as dificuldades técnicas e econômicas seria de difícil compreensão abrir mão do controle operacional sobre a exploração e seus rendimentos.

---

<sup>9</sup> Outro ponto que fora pertinente para a reforma institucional foi a criação das agências reguladoras. No caso dos hidrocarbonetos foi concebida a Agência Nacional do Petróleo, em 1997, com poder de fiscalização e coordenação do setor. Contudo, grandes são as queixas contra aquela agência, cujo ponto central é sua impotência para resolver grandes questões, o que dá a entender que, na verdade, essa entidade é ornamental e não foi concebida para defender os interesses do Estado, mas sim do empreendedor, como se ambos fossem harmônicos (Ferolla et Mettri, 2006).

Isto não quer dizer que, necessariamente, o Brasil fosse se despersonalizar ou negligenciar seus ganhos econômicos se não adotasse a partilha. No fundo, a riqueza do pré-sal até pode permitir que o País expresse algum relaxo, pois todos ganham de alguma forma. Porém, os ganhos seriam desequilibrados, uma vez que os leilões concluídos atribuiriam às petroleiras internacionais o direito de usar como bem lhe aprouvesse o petróleo explorado, vendendo-o e trabalhando por valores mais compensatórios. Pagando o que seria de direito ao Brasil, valor fixo, o petróleo seria vantajoso para quem o vendesse, isto porque seu valor poderia ser manipulado nas bolsas de Londres e Nova York.

Por isso, fica claro que o debate sobre a pertinência de se constituir regime de concessão para o Brasil da atualidade, do pré-sal, e ao mesmo tempo demonizar a partilha, como se esta fosse atributo a Estados ditatoriais e subdesenvolvidos, é algo que escapa do debate equilibrado e com objetivo de se conceber o desenvolvimento. É algo que ainda deve se apegar a outros interesses que não sejam exclusivamente da maior parte do País.

---

### **Considerações Finais**

Procuramos demonstrar neste texto que há esforços por parte dos Estados industrializados para que haja menos dificuldades para se obter mais hidrocarbonetos, mais petróleo. Pelo fato do insumo ser geograficamente concentrado e politicamente complexo as grandes potências, unitária ou conjuntamente, montam esquemas para que sejam exploradas novas jazidas em regiões com traços dificultosos na exploração de petróleo.

Fatores dificultosos podem ser geológicos, técnicos e políticos. No caso das jazidas mais promissoras na atualidade, o quesito que mais salta à vista são os políticos. Países que até recentemente viviam sob o guarda-chuva de uma superpotência passaram a exercer formas democráticas de governo, mas que

ainda não esgotaram toda a fórmula institucional, mas que contém quantidades enormes de óleo, o que vale para a Ásia Central e o Cáucaso.

A coincidência é que o grosso das novas jazidas, ou as tradicionais, mas ainda relevantes, estão em áreas em que os Estados Unidos e Europa Ocidental não guardam facilidades de relacionamento no quesito energia. Oriente Médio, Ásia Central e Rússia são considerados países em via de desenvolvimento político e econômico, mas cujo regime jurídico não abre grandes perspectivas econômicas para as petroleiras norte-americanas e européias.

Por isso o modo instantâneo de relacionar regime de partilha com autoritarismo político, uma vez que Rússia, Venezuela, Irã, Cazaquistão, Equador, e outros, não primam pela democracia nos mesmos moldes que ela seja advogada nos Estados Unidos e Europa Ocidental, quer dizer, que alie liberdade individual com liberdade de iniciativa econômica.

O raciocínio feito acima também foi usado no Brasil quando o governo Lula da Silva procurou substituir o regime de concessão pelo de partilha, visto como o mais conveniente para a exploração das jazidas do pré-sal, da bacia de Santos. Rapidamente o debate em parte substancial da imprensa foi levado para o raciocínio de que somente países autoritários e não-liberais é que mantinham regimes de partilha, um resquício do terceiro-mundismo.

Essa maneira de versar o debate é falsa, isto porque o regime de partilha não guarda relação com a boa saúde democrática dos países, mas sim com a dificuldade técnica na exploração da matéria-prima. Em passado recente o Brasil atribuiu concessão aos atores econômicas que venciam nas rodadas de leilão porque se acreditava na pertinência do modelo.

Mas com a comprovação de grandes quantidades de óleo no pré-sal, há a possibilidade de o Estado maximizar mais recursos com o regime de partilha. Isto porque, se tratando, de país em desenvolvimento os ganhos com energia podem

ser substanciais para o desenvolvimento. Certamente esse debate não esgota o assunto, mas dá sua contribuição.

### Bibliografias

- ANP – Agencia Nacional do Petróleo. “Certificação dos Reservatórios do Pré-Sal”. Site eletrônico: <http://www.anp.gov.br/?pg=4686&m=t2=&t3=&14&ar&ps&cachebust1315496285364>. Consultado em 08/09/2011.
- BP – BRITISH PETROLEUM. *Statistical Energy Review 2011*. [http://www.bp.com/assets/bp\\_internet/globalbp/globalbp\\_uk\\_english/reports\\_and\\_publications/statistical\\_energy\\_review\\_2011/STAGING/local\\_assets/pdf/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_full\\_report\\_2011.pdf](http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2011.pdf). Site consultado em 04/09/2011.
- BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília, Edunb, 1988.
- FAZENDA – Ministério da Fazenda do Brasil. Site eletrônico: <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=486876>. Consultado em 07/09/2011.
- FEROLLA, Sérgio et METTRI, Paulo. *Nem todo o Petróleo é Nosso*. São Paulo, Paz e Terra, 2006.
- FURTADO, Celso. *Brasil: A Construção Interrompida*. São Paulo, Paz e Terra, 1992.
- GOWAN, Peter. *A Roleta Global: Uma Aposta Faustiniana de Washington para Dominar o Mundo*. Rio de Janeiro, Record, 2003.
- GRAMSCI, Antonio. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1985.
- HAGE, José Alexandre Altahyde Hage. “Poder Político e Regulação do Pré-Sal”. In: *Meridiano 47*. Revista eletrônica:

<http://www.red.unb.br/index.php/MED/article/view/504/322>.  
Site consultado em 04/09/2011.

- HESTER, Annete et WEINTRAUB, Sidney. "Canadá". In: WEINTRAUB, Sidney. HESTER, Annete et PRADO, Veronica (org). *Cooperação Energética nas Américas: Entraves e Benefícios*. Rio de Janeiro, Campus, 2008.
- JUHASZ, Antonia. *A Tirania do Petróleo: A mais Poderosa Indústria do Mundo e o que pode ser feito para dete-la*. Rio de Janeiro, Ediouro, 2008.
- RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o Dilema da Globalização*. São Paulo, SENAC, 2001.
- RIFKIN, Jeremy. *A Economia do Hidrogênio*. São Paulo, M.books, 2003.
- SANTOS, Edmilson. "Petróleo – Quadro Estratégico-Global no Início do Século XXI". In: *Política Externa*. Volume 12, número 01. São Paulo, Paz e Terra, 2003.
- SÉBILLE-LOPEZ, Philippe. *Geopolíticas do Petróleo*. Lisboa, Instituto Piaget, 2006.
- VERRASTRO, Frank. "Estados Unidos". In: WEINTRAUB, Sidney. HESTER, Annete et PRADO, Verônica (org). *Cooperação Energética nas Américas: Entraves e Benefícios*. Rio de Janeiro, Campus, 2008.
- YERGIN, Daniel. *Petróleo: Uma História de Ganância, Dinheiro e Poder*. São Paulo, Scritta, 1994.

# SESSÃO LIVRE

**MARGINALIDADE RELATIVA DO AFRICANISMO  
DE MARY DOUGLAS: NARRATIVAS DE UMA ANÁLISE  
DO CAMPO ACADÊMICO BRITÂNICO<sup>1</sup>**

*Christiano K. Tambascia\**

**Resumo:** A pesquisa etnográfica de Mary Douglas (1921-2007) no Congo Belga é pouco estudada no conjunto de sua obra, ainda que tenha sido crucial para sua formação intelectual. Meu objetivo é analisar os problemas enfrentados por Douglas em sua tentativa de inserção no campo britânico dos estudos africanistas, entre as décadas de 1940 e 1960, decorrentes principalmente de sua relação com outros antropólogos já estabelecidos, como Max Gluckman. Pretendo fornecer elementos que tracem hipóteses sobre a forma como as narrativas de marginalidade e os mecanismos de prestígio produziram efeitos na trajetória acadêmica da antropóloga.

**Palavras-chave:** Mary Douglas; Africanismo Britânico; História da Antropologia; Max Gluckman.

**Abstract:** Mary Douglas's (1921-2007) ethnographic research in the Belgian Congo is fairly unexplored in the sum of her work, despite being crucial to her intellectual upbringing. My objective is to analyse the struggles faced by Douglas in her efforts to integrate the British field of africanist studies, between the 1940's and the 1960's, risen mainly by her relation with other already established anthropologists, such as Max Gluckman. I intend to bring elements that formulate hypothesis concerning the way the marginality narratives, and the prestige mechanisms produced effects on the anthropologist's academic trajectory.

**Keywords:** Mary Douglas, British Africanism; History of Anthropology; Max Gluckman.

---

<sup>1</sup> Este texto é resultado de uma apresentação realizada durante a 27ª RBA, em 2010. Agradeço os comentários de Luciana Hartmann, Vânia Zikán Cardoso, Esther Jean Langdon e os colegas do GT "Narrativas em Performance: experiência, subjetivação e etnografia". Sou igualmente grato à CAPES pela bolsa de Estágio de Doutorado no Exterior que possibilitou esta pesquisa.

\* Doutor em Antropologia Social pela Universidade Estadual de Campinas.

### **Introdução**

Os trabalhos etnográficos acerca do continente africano produzidos por Mary Douglas (1921-2007), do final da década de 1940 até meados da década de 1960, são relativamente pouco analisados pelos historiadores da disciplina e pelos estudiosos da obra da antropóloga britânica. Entretanto, alguns elementos de sua teoria cultural, reconhecida principalmente com a publicação de *Pureza e Perigo* (Douglas, 1976), em 1966, já podem ser vislumbrados em suas reflexões sobre o simbolismo e as formas de racionalidade Lele do Congo Belga, onde fez seu trabalho de campo.

O objetivo deste texto é fornecer alguns elementos que possibilitem delinear uma análise das regras de inserção, próprias da academia britânica, ao campo<sup>2</sup> de estudos africanistas de meados do século passado, de modo a relativizar as narrativas<sup>3</sup> de uma marginalidade acadêmica de Douglas – levantadas pela própria autora. No final do artigo farei algumas considerações sobre a noção de experiência, que creio poder conciliar este cotejo entre as estruturas objetivas do campo e a subjetividade narrativa – mesmo que esta contraposição possa expor aparentes contradições. Pretendo, para tanto, dispor de material de arquivo – cartas, manuscritos e documentos das instituições em que a antropóloga trabalhou – para descrever a trajetória de Douglas e sua tentativa de estabelecer interlocuções com os autores africanistas já estabelecidos, neste período<sup>4</sup>. O estudo deste corpo documental foi possível, principalmente, através das pesquisas:

---

<sup>2</sup> Adoto aqui a noção de campo tal como formulada por Bourdieu (2001): um espaço relativamente autônomo de estruturas de relações sociais objetivas, em que devem ser compreendidas as produções e as disputas simbólicas dos agentes envolvidos, dadas suas posições, decorrentes de trajetórias e capitais simbólicos específicos.

<sup>3</sup> Narrativas, aqui, são consideradas sequências explicativas construídas, mas relacionadas, a eventos reais.

<sup>4</sup> Entendo por “africanistas” britânicos, os estudiosos formados por uma tradição antropológica particular que publicavam análises sobre o continente africano. Ou, como coloca Fardon, um pesquisador que

dos arquivos do *International African Institute* contidos na biblioteca da *London School Of Economics* em Londres e dos arquivos da Universidade de Northwestern, Evanston, onde Douglas lecionou na década de 1980 e para onde doou grande parte de seus manuscritos e correspondência.

Tive a oportunidade de entrevistar, ao longo do ano de 2007, alguns colegas e familiares de Mary Douglas, bem como a própria antropóloga, pouco antes de sua morte aos 86 anos. Isto permitiu discutir algumas das hipóteses delineadas por mim, ou por outros pesquisadores da disciplina, sobre os desafios enfrentados por Douglas em seu desejo de reconhecimento e interlocução, ao encarar os discursos sobre seu lugar na literatura antropológica como indícios das forças institucionais em jogo. Espero também poder fornecer exemplos da importância de seu trabalho de campo para a produção teórica que a consagrou internacionalmente. Talvez seja possível ver sob uma nova luz a trajetória intelectual da autora, ao assumir que estruturas institucionais e redes de colaboração assumem um peso, por vezes, pouco considerado na história da antropologia.

---

“fizesse o esperado: produzir anualmente uns dois artigos etnográficos caprichados, fazer a resenha da bibliografia referente a sua região para publicações especializadas, terminar sua monografia e partir para estudos regionais comparados” (Fardon, 2004, p. 93). É claro que à época da pesquisa de campo de Mary Douglas este grupo abarcava a maior parte dos antropólogos britânicos. Entretanto, há uma conotação empírica ao termo, mesclada à suposição de que existe um campo específico de estudos focados em temas correlatos. Se Douglas iria utilizar dados etnográficos sobre os Lele pelo restante da carreira, parece ser implicitamente aceito que depois da publicação de *Pureza e Perigo* ela não mais foi considerada uma africanista “profissional”.

### **A pesquisa etnográfica no Congo**

A despeito da perspectiva claramente estrutural-funcionalista, a etnografia congoleza de Mary Douglas não deixa, entretanto, de demonstrar os interesses da autora pela relação entre cosmologia, instituições sociais e padrões culturais, desenvolvidos principalmente a partir da década de 1960. Igualmente, se considerarmos que seus escritos africanistas tocam em alguns pontos caros aos antropólogos da Universidade de Manchester – que pesquisaram em territórios próximos aos visitados por Douglas, e cujas teorias já pareciam superar a perspectiva do estudo de uma sociedade africana “tradicional”, intocada pelo aparato colonial – o silêncio por parte destes autores da época à publicação de sua monografia *Lele* (Douglas, 1963), ignorada pelos primeiros, parece estranho.

Em entrevista a Peter Fry (Douglas, 1999c), a antropóloga fornece alguns indícios para sua explicação deste silêncio, aparentemente menos em termos teóricos do que por motivos pessoais, ao lembrar de forma um tanto amarga da vinda de Gluckman e “seus escudeiros” para Oxford, ainda antes de formarem a escola de antropologia em Manchester. Fardon também alude às relações conturbadas entre Douglas e Gluckman, estendidas aos seus colaboradores, transformando-as no elemento chave de sua análise da marginalidade acadêmica<sup>5</sup>, que, segundo o autor, não é uma hipótese sua, mas reproduzida das conversas com sua antiga professora<sup>6</sup>. Segundo Fardon, “o fato de a publicação de *Os lele* ter passado relativamente despercebida na antropologia britânica reforçou os sentimentos de marginalização e desvalorização que Douglas vivenciava, sob vários aspectos” (Fardon, 2004, p. 98).

Na realidade, Mary Douglas havia dedicado um capítulo de sua monografia ao “impacto europeu na sociedade *Lele*” (Douglas, 1963), em consonância com as críticas de Gluckman

---

<sup>5</sup> Marginalidade esta que não importa tanto, aqui, se imaginada ou real, como deixarei claro adiante.

<sup>6</sup> Comunicação pessoal com o autor.

aos estudos de aculturação, ou aos estudos que abdicavam de uma perspectiva processual e não-estática. Richard Werbner, antropólogo formado em Manchester, também assinalou a importância da antropologia desta universidade para Mary Douglas, que foi resenhista incansável das obras dos autores deste grupo. Afirma Werbner, ao também tocar na questão da marginalidade:

Talvez o primeiro reconhecimento externo de que uma nova escola tinha surgido veio em uma resenha de Douglas, uma antropóloga treinada em Oxford familiarizada (ainda que marginal) com a área principal e o grupo de trabalho original da Escola (Werbner, 1993, p. 158)<sup>7</sup>.

Entretanto, a despeito da previsão de alguns autores<sup>8</sup> de que a monografia *Lele* seria um clássico na disciplina, o livro nunca foi referência nos cursos de formação no Reino Unido.

Talvez seja importante expor rapidamente alguns dos elementos da etnografia *Lele*, bem como indicar a importância da experiência etnográfica no Congo para as publicações de Douglas que de fato receberam reconhecimento acadêmico, antes de continuar a refletir sobre estas narrativas acerca de uma marginalidade. Os dados etnográficos de suas duas viagens ao Congo<sup>9</sup> foram utilizados por Douglas em publicações “mais teóricas” (Douglas, 1970 e 1976) e ajudaram a tecer comparações entre suas reflexões acerca das regras para a prevenção de malefícios (expressas, simbolicamente, nas descrições de restrições alimentares e sexuais), com as normas contidas no Velho Testamento. Já em 1953 é possível identificar, na correspondência da autora, a preocupação com as regras contidas nas Escrituras sobre pureza e poluição – que sem dúvida remete à influência

---

<sup>7</sup> Tradução livre do autor.

<sup>8</sup> Vansina (1964a, 1964b) e Kuper (1963).

<sup>9</sup> No final da década de 1940 e começo da década de 1950, e depois, por mais alguns meses, durante 1953.

dos estudos sobre tabu de Franz Steiner, que lecionava em Oxford na mesma época em que Douglas iniciou sua carreira (Douglas, 1999a). Pouco depois de sua volta do Congo, por exemplo, Douglas escreveu para diversas sociedades católicas pedindo informações sobre pureza ritual nos textos sagrados, para que pudesse compará-las com suas observações sobre a estrutura social e a cosmologia Lele<sup>10</sup>.

Douglas também pediu a opinião de alguns médicos sobre os rituais de cura e as técnicas Lele para evitar o perigo, já demonstrando sua preocupação acerca da poluição e a relação entre o substrato simbólico das formas de prevenção de risco e a manutenção da estrutura social. Em 16 de dezembro de 1953, por exemplo, F. M. Day, oficial médico de saúde de Londres, enviou uma carta para Douglas em que explicava que certos procedimentos rituais “primitivos” têm certa validade médica:

Seu costume de postergar o funeral não é um que tenha muita significação médica. Você enfatiza que eles consideram matéria animal em putrefação como sujeira por excelência, de modo que é claro que cadáveres não seriam manuseados exceto de maneira mínima. Odores putrefatos de cadáveres, ainda que muito desagradáveis para o nariz, e o cadáver para os olhos, são deveras inofensivos do ponto de vista da doença.<sup>11</sup>

Douglas também se mostrou interessada na opinião de especialistas em botânica, sobre a possibilidade de alguma validade científica no tratamento Lele, com ervas e plantas, de certas chagas. Mas são em suas cartas para estudiosos da religião, ao indagar sobre as formas de prevenção das impurezas rituais tais como descritas no Velho Testamento, que é possível entrever

---

<sup>10</sup> Ver a este respeito, Northwestern University Archives (doravante NUA), Mary Douglas papers, series 11/3/2/2, box 5, folder 9.

<sup>11</sup> Day para Douglas, 16 de dezembro de 1953. NUA, Mary Douglas papers, series 11/3/2/2, Box 1, folder 2. Tradução livre do autor.

alguns dos temas desenvolvidos pela antropóloga em meados década de 1960 sobre as normas simbólicas e sua base social e institucional. Estava delineado o projeto de uma sociologia do conhecimento que encontrou na teoria cultural de base bastante ambiciosa a possibilidade de uma ferramenta analítica que lidasse com sistemas de conhecimento africanos e ocidentais.

Em carta de 25 de março de 1955, o padre O'Donovan forneceu uma extensa descrição de comentaristas e estudiosos do Velho Testamento que analisaram as proibições alimentares acerca das ideias de poluição contidas nas Escrituras. Um pequeno trecho permite identificar o interesse de Douglas sobre as noções de impureza, prefigurando a questão sobre a interpretação das Leis Sagradas pelos grupos que as significam. O'Donovan, inclusive, levanta o tema do sentido simbólico das normas – a “autenticidade” dos livros do Pentateuco, algo que, para Douglas, perdia importância quando contrastado com seu substrato racional:

Qualquer consideração sobre a questão da origem (e desenvolvimento?) da Lei Mosaica sobre impureza e o resto como expressa no Levítico nos leva ao campo de batalha sangrento sobre a origem e autenticidade do Pentateuco (...) Muito antes do “Ramo de Ouro”, escritores cristãos estavam compelidos a buscar uma prova da transcendência de sua religião. Apologistas pagãos do segundo século encontraram facilmente argumentos contidos no V.T. para justificar suas práticas.<sup>12</sup>

Em suas notas de campo, Douglas também se mostrava atenta para a simbologia ritual encontrada nos resguardos alimentares e sexuais da sociedade Lele, e sua relação com as formas de evitar os efeitos do perigo da feitiçaria, causa dos males

---

<sup>12</sup> O'Donovan para Douglas, 25 de março de 1955. NUA, Mary Douglas papers, series 11/3/2/2, Box 5, folder 9. Tradução livre do autor.

e das tensões sociais que pareciam reforçar uma ordem moral simbolicamente mediada. Por exemplo, em agosto de 1953, Douglas escreve:

*Adulterio* perigoso para uma mulher se doente. Se seu marido está doente, e você tem relações sexuais com outro homem, ele ficará muito pior. Por exemplo a lepra de Pung, recuperação atrasada pelo abandono de Whahela e indo ficar com outro homem. Não apenas homens, mas mulheres e crianças, qualquer pessoa doente, está em perigo e pode morrer se colocada em contato com alguém que teve relações sexuais, mesmo lícitas, e igualmente com uma mulher em seu período menstrual.<sup>13</sup>

Suas anotações de campo estão recheadas de observações que deixam entrever as causas atribuídas pelos Lele para o infortúnio, pela ação mágica. Não cabe aqui realizar uma análise densa da etnografia de Mary Douglas, mas é importante ressaltar que os dados etnográficos lhe permitiram perceber a importância da relação entre as faltas sociais e um vocabulário simbólico religioso expresso na noção de contaminação e impureza rituais quando em contraste com a quebra das normas devidas para cada membro da sociedade. As formas de racionalidade calcadas em crenças em magia e feitiçaria, no âmbito da esfera religiosa (mas indissociável da economia e da política entre clãs e vilas), possibilitou que a relação entre cosmologia e morfologia social fosse estudada em diferentes sociedades (não mais na perspectiva evolucionista que dissociava o pensamento “primitivo” do ocidental). Afirma Douglas sobre o lugar de sua pesquisa africanista no conjunto de sua obra:

---

<sup>13</sup> Caderno de campo de Mary Douglas, 13 de agosto de 1953. NUA, Mary Douglas papers, series 11/3/2/2, box 2, volume 2. Grifo no original. Tradução livre do autor.

Eu nunca me sentiria impelida a tentar uma leitura antropológica do Levítico se durante o trabalho de campo africano eu não tivesse sido confrontada por regras dietéticas locais, e então pensado em procurar a passagem no capítulo 11 sobre animais proibidos. Eu na verdade citei o Levítico e a passagem paralela no Deuterônimo no meu "Animals in Lele religious symbolism" (1957). O que eu escrevi dez anos depois sobre impureza e poluição em *Purity and Danger* (1966) foi motivado pela experiência de campo, endurecida pelo treinamento da antropologia de Oxford e enriquecido por alguma leitura sobre psicologia da percepção. (Douglas, 1999b, p. vi).

Não parece difícil imaginar uma espécie de projeto intelectual que a antropóloga desenvolveu durante sua carreira e que remonta, reflexivamente, a ideias que teve mesmo em períodos bastante iniciais de suas publicações. A despeito da inexistência de uma autobiografia no sentido estrito do termo, Douglas forneceu, em pequenos textos, entrevistas e mesmo em prefácios de alguns de seus livros, pistas dos rumos de sua teoria, deixando claro o lugar de destaque de sua pesquisa africanista na mesma<sup>14</sup>.

Há que se levar em consideração o risco que a noção de projeto intelectual pode suscitar no caso da análise da obra de Mary Douglas, tendo em mente as objeções feitas por Pierre Bourdieu (1997) sobre a possibilidade do indivíduo pautar sua história social pela ideia de uma direção lógica determinada. Entretanto, esta noção de auto-reflexão, que coloca a etnografia Lele como o ápice de sua obra<sup>15</sup> (Douglas, 1998), é parte

---

<sup>14</sup> Exemplos são Douglas (1970), Douglas (1983), Douglas (1989), Douglas (1999c) e Douglas (2002).

<sup>15</sup> Em conversa com o autor, Douglas reiterou o desejo, infelizmente não realizado, de publicar mais uma obra sobre a etnografia Lele – confirmado por conversas com familiares e colegas.

constitutiva de sua experiência como intelectual britânica. Experiência que, se levada a sério, não pode deixar de lado uma série de narrativas que aparentemente contradizem a imagem de uma pensadora influente e imbuída de prestígio. São informações delicadas, que requerem um cuidado especial ao tratar da carreira de Mary Douglas, mas que sob a luz de uma análise do contexto do campo acadêmico britânico, especialmente o africanismo praticado em meados do século passado, adquirem significado especial. Afinal, é possível falar de marginalidade, mesmo que relativa, no caso de Douglas? Ao adotar uma metodologia que conjugue uma análise do campo acadêmico e das relações entre os autores do período ao estudo de sua trajetória neste contexto talvez seja possível enxergar como a antropóloga experimentou (experiência tornada visível não apenas em entrevistas, mas no conjunto de suas reflexões e nas interlocuções intelectuais alcançadas) este processo da história da disciplina.

---

#### **Os primeiros passos de inserção na academia, a relação com Max Gluckman e narrativas de marginalidade relativa**

É importante retomar a questão da marginalidade no caso de Mary Douglas, tal como exposta por Richard Fardon. Já no início da biografia intelectual de Douglas, o autor afirma:

Em Mary Douglas, foi impossível desconhecer o sentimento de marginalização disciplinar que inaugurou sua carreira. Ele envolveu questões de personalidade e do contexto institucional. Num sentido lato, era quase fatal que uma inglesa de classe média, católica romana praticante, da geração de Douglas e movida por grandes ambições sentisse um certo grau de marginalização numa disciplina que – afora o fato de ser de classe média, por definição – não era nenhuma dessas coisas. (Fardon, 2004, p. 21).

Fardon analisa uma série de desavenças que Douglas sofreu ao longo dos anos, especialmente pelos que criticavam sua tentativa de “colonizar” outras áreas do conhecimento e mesmo de fazer uma antropologia menor, fútil (como analisar os costumes alimentares da sociedade inglesa). Entretanto, apesar do autor assinalar a difícil relação de Douglas com Max Gluckman, que em meados da década de 1940 e por toda a década seguinte encabeçou o grupo africanista hegemônico no Reino Unido, acredito que esta impossibilidade de ingressar na rede dos estudos africanistas praticados em Manchester deva ser mais densamente estudada.

De seus anos em Oxford, posteriormente pela *University College* de Londres, e pela Universidade de Northwestern no norte de Chicago, há que se levar em consideração a estrutura do campo acadêmico britânico e a história da disciplina no país. Especificamente, no campo africanista, a constituição de uma rede de relações entre alguns intelectuais, em sua maioria vindos do *Rhodes Livingstone Institute* na Rodésia do Norte, para a Universidade de Manchester, é crucial para compreender as dificuldades de Douglas em criar um espaço de atuação e renome, que talvez exponha fatores concretos de uma marginalidade<sup>16</sup>.

Schumaker (Schumaker, 2001 e 2004), por exemplo, lembra que os antropólogos do instituto possuíam mais do que uma agenda teórica comum: partilhavam uma experiência de pesquisa. Dificuldades similares em campo eram discutidas, imprimindo uma considerável coesão ao grupo de intelectuais que, posteriormente, se deslocariam da África para o Reino Unido, quando Gluckman assumiu a cátedra de antropologia em Manchester no final da década de 1940.

---

<sup>16</sup> Heloísa Pontes (2004), por exemplo, ao analisar a constituição do campo intelectual e cultural modernista paulista apontou para algumas particularidades do meio teatral para a obtenção de um renome no caso das artistas, em um mesmo período em que as dificuldades próprias da crítica cultural tornavam esta tarefa mais árdua para as intelectuais.

Ainda que não concorde inteiramente com Fardon, que toma a escassa repercussão que a principal monografia Lele publicada por Douglas (Douglas, 1963) como o principal indicativo da marginalização da autor<sup>17</sup>, não é possível desconsiderar o lugar reservado à sua obra etnográfica na história da antropologia britânica – e na antropologia de língua francesa, já que esta foi discutida por diversos autores desta tradição, como Luc de Heusch (1981) e Lévi-Strauss (1993).

Jan Vansina, já citado, fez pesquisa de campo em região próxima ao território Lele, na mesma época em que Douglas esteve na África, e ambos puderam trocar informações etnográficas importantes. Em comunicação pessoal com o autor, Vansina comenta:

Silêncio relativo, “Escola de Manchester” – dada a influência do marxismo lá versus a posição “liberal” de Mary no final dos anos 1960, isto não é surpreendente. Mais um fator relacionado com a tentativa de fazer de Manchester “o” lugar para uma antropologia *social* africana (...) mas Mary talvez reclamasse muito facilmente. Seu *Natural Symbols* a fez famosa em vários círculos intelectuais, uma situação sem dúvida invejada por alguns, que pode explicar algumas reticências.<sup>18</sup>

Talvez seja necessário considerar o cuidado de Vansina em relação à questão da marginalidade de Douglas. Mas existem outros indícios que apontam para uma dificuldade em lidar com a estrutura do campo acadêmico. Em um debate com Gluckman, por exemplo, é possível entrever uma espécie de legitimidade calcada na senioridade acadêmica, que deixou clara a fragilidade da posição ocupada por Douglas. Esta publicou uma resenha do livro organizado por Gluckman e Elizabeth Colson, *Seven Tribes*

---

<sup>17</sup> Vários artigos que precederam a publicação da monografia de 1963 foram discutidos por alguns dos principais autores do período.

<sup>18</sup> Comunicação pessoal com o autor. Ênfases no original.

of *British Central Africa* (Gluckman e Colson, 1951), em que critica a organização do livro e a não tentativa de comparação dos dados apresentados (Douglas, 1952). Os autores da coletânea publicaram uma resposta, na qual questionavam a capacidade de Douglas de criticar a pesquisa, por desconhecer tanto o funcionamento do instituto Rhodes-Livingstone, quanto os procedimentos de uma coletânea de artigos comparados (Gluckman e Colson, 1952). Este desconhecimento, conclui-se, advinha de uma alegada inexperiência de Douglas, por ser uma antropóloga jovem e “de fora”.

Mas resta precisar melhor esta noção de marginalidade relativa em Mary Douglas, e também sobre a maneira em que esta noção se mostra indissociável de sua experiência no campo africanista britânico.

---

### Experiência e estruturas

Em iluminador texto (Douglas, 1990), em que escreve sobre a coletânea de Victor Turner e Edward Bruner, *Anthropology of Experience* (Turner e Bruner, 1986), Mary Douglas atenta, curiosamente, para a faceta pessoal da vida de Turner, seus interesses pelo drama, teatro e performance quando jovem, entendidos por ela como elementos significativos para os resultados da pesquisa condensados no livro. É como se houvesse uma semente adormecida, que cresceu progressivamente, que a autora diz ter se dado conta somente quando conheceu Turner: como se seu senso de humor escocês mordaz estivesse limitado por uma formação estrutural-funcionalista (e pela influência da antropologia política de Manchester) muito rígida.

Victor Turner, segundo Engelke (2004), ressentiu-se do que considerou uma ênfase exagerada nos aspectos políticos de sua pesquisa entre os Ndembu, exigência de seu orientador, Max Gluckman, para a defesa de sua tese. Acabou por aceitar realizar, juntamente com sua esposa Edith, que partilhava de suas preferências metodológicas e o ajudou na pesquisa que resultou

em *Schism and Continuity in an African Society* (Turner, 1957), uma “sociologização” de seu material de pesquisa, em detrimento das análises do simbolismo ritual que os interessavam. De fato, parece que a ida do casal para os Estados Unidos na década de 1960 foi largamente influenciada pela insatisfação crescente em Manchester. Em Chicago, onde passou a lecionar e onde Mary Douglas iria residir pouco tempo depois – segundo Peter Fry, seu antigo aluno, “exilada”<sup>19</sup> – e onde encontravam-se constantemente, Turner iria desenvolver mais livremente seus interesses sobre os aspectos dramáticos dos rituais.

O importante de se reter da observação de Mary Douglas, entretanto, é pensar sobre as maneiras como a antropóloga via, nos trabalhos da coletânea, a relação entre performance e experiência e as maneiras como estes são padronizados. É a herança, admitida por ela mesma, do durkheimianismo que guiou toda sua obra.

Ressaltei o comentário de Douglas sobre o trabalho de Turner porque gostaria de pensar exatamente sobre a possibilidade de compreender sua experiência de marginalidade à luz de um processo mais abrangente de significação. Não fujo, neste sentido, do próprio projeto douglasiano de buscar a relação entre a estrutura social e as formas simbólicas e morais que as legitimam.

Hartmann (2005) acertadamente relaciona a apreensão da experiência vivida com as narrativas, sejam elas expressas em performances ou em textos. Ou seja, entre a experiência de um processo, constituído em uma certa estrutura que lhe dá sentido, e sua enunciação, há uma reconstrução, passível de apreensão. Paul (1987) acredita que há uma diferença entre a “objetificação” da experiência em textos, objetos e outras “produções culturais”, mas partilha da premissa que estas formas de compreensão do mundo devem ser estudadas no interior de padrões culturais em partilha. Pessoalmente, acredito que indagar sobre marginalidade em conversas com Mary Douglas tem efeitos

---

<sup>19</sup> Comunicação pessoal com o autor.

distintos da apreensão desta narrativa tal como encontrada em suas publicações. Mas ambas perspectivas compõem o quadro em que sua experiência sobre o lugar reservado à sua pesquisa etnográfica na literatura antropológica significam.

Em março de 2007, apenas alguns meses antes de Mary Douglas falecer, eu a entrevistei. A antropóloga já estava debilitada fisicamente, mas parecia não querer abandonar sua rotina de trabalho e fez questão de oferecer um apetitoso lanche, bem como um passeio pelo bairro londrino em que morava. Conversamos sobre a possibilidade de entender sua alegada marginalidade acadêmica através de uma análise do campo intelectual britânico, o que parece tê-la empolgado. Parecia considerar que uma abordagem de inspiração no trabalho de Bourdieu poderia ajudar a descrever uma estrutura que orquestrava os sentidos e os rumos de sua trajetória. Ficou especialmente animada ao lembrar seus anos no Congo, ao tentar relacionar sua própria formação católica com a experiência de campo, como uma matriz para sua análise das formas de organização de hierarquia nas sociedades.

Também me contou que não tinha grande consideração por Gluckman e seus “guarda-costas”, como chamou Clyde Mitchell, John Barnes e outros teóricos ligados ao grupo. O mal-estar havia começado desde que lera uma crítica contundente que Gluckman escrevera sobre Malinowski, o que Mary Douglas considerou que só poderia resultar de um homem que não fosse bom<sup>20</sup>.

No entanto, ambos – Gluckman e Douglas – já haviam trabalhado juntos. Ele fora seu supervisor no projeto do *Ethnographic Survey of Africa*<sup>21</sup> e quase fora seu orientador,

---

<sup>20</sup> Na verdade não são poucos os relatos sobre o humor difícil e o temperamento controlador de Gluckman, mesmo de ex-alunos e colaboradores próximos (Middleton, 1999; Leach, 1984; Gewald, 2007).

<sup>21</sup> Projeto empreendido pelo *International African Institute* sob coordenação de Daryll Forde e que foi constituído por diversas publicações acerca dos aspectos sociais, políticos e econômicos de regiões da África, principalmente as controladas pelo Império Britânico.

quando ainda estava em Oxford, antes de ir para Manchester. Entretanto, é interessante o fato dela indagar-se, frente às minhas perguntas sobre este pouco reconhecimento de que falou Fardon, o que poderia ter acontecido se ela tivesse colaborado com Gluckman e rumado para Manchester. Oxford ainda era considerado o centro de antropologia de maior prestígio no Reino Unido, mas Manchester logo se tornaria o polo africanista por excelência. De modo que, sua ida para a universidade e a participação nas redes de interlocução de seu departamento de antropologia, seguramente trariam à Douglas reconhecimento e apoio de pesquisa.

É importante notar que a entrevista de Douglas, ainda que guiada por minhas perguntas e indagações, tinha um caráter de repetição que me chamou a atenção. Foram elementos que ouvi em outras entrevistas e que Fardon me confirmou depois, confidenciando conversas que ele mesmo teve com a antropóloga. É como se houvesse um discurso sobre os problemas que a afastaram do africanismo, que não hesitava em comentar, já em sua maturidade acadêmica, com os amigos próximos ou com um antropólogo brasileiro, que não tinha relações explícitas de alianças no interior do campo acadêmico britânico. Se, por um lado, essas expressões sobre uma marginalidade relativa (ao menos para o campo africanista) pareciam absurdas, ainda mais para uma antropóloga tão influente, por outro lado, me deixavam à vontade para não rejeitá-las por completo.

Minha hipótese é de que essa noção de marginalidade aponta para um elemento crucial na obra de Mary Douglas, que é a reflexividade de sua teoria, sobre como o pensamento simbólico é padronizado. Foi este projeto que inspirou, afinal, seus livros publicados a partir da década de 1960 e a comparação entre os dados etnográficos africanos, seja com a observação dos rituais próprios da sociedade inglesa, seja com as regras dietéticas do Velho Testamento.

Mary Douglas parecia ter uma noção muito refinada do lugar de cada livro e de cada problema ou interesse de análise no conjunto de sua obra, e ressentia-se por ser conhecida

basicamente por *Pureza e Perigo*, um livro que considerou, pouco tempo depois de sua publicação, incompleto (ainda que no caminho certo), e mesmo equivocado em alguns sentidos (Douglas, 1975). Enquanto a etnografia dos Lele, que considerava tão importante, fosse tão esquecida.

Creio que estas reflexões permitem pensar na questão de “o que falar sobre marginalidade realmente significa”? Por que estas reiteradas expressões sobre sua experiência de marginalidade na academia britânica? Ela estaria chamando atenção para determinadas regras próprias da antropologia africanista britânica? Afinal, me parece que os significados destas narrativas orais, não exatamente particulares e privadas, só podem ser realmente compreendidas com o conhecimento de outras formas de reflexão, talvez mais teóricas, presentes no conjunto de sua obra escrita.

Um leitor atento a estas reflexões e as narrativas de sua experiência talvez pudesse levantar algumas hipóteses. Mary Douglas, provavelmente como qualquer outra pessoa, gostaria de ser reconhecida. Mas tal reputação parecia vir principalmente de antropólogos de fora da academia britânica ou de estudiosos de outras áreas do conhecimento. Foi apenas na volta ao Reino Unido, em 1989, que Douglas recebeu um significativo reconhecimento, tornando-se uma “fellow” da academia britânica, indicativo do quanto esta havia mudado durante os 10 anos em que estivera nos Estados Unidos (Fardon, 2007). Em 1992, recebeu o título de “Commander of the British Empire”, e pouco antes de falecer foi tornada Dama do Império, pelas mãos do príncipe Charles.

Talvez a própria experiência “fora de lugar”, expressa nesta noção de marginalidade, permita, em um sentido bem querido por Douglas, deixar evidentes as regras partilhadas, os padrões de inteligibilidade, as exigências e convenções da antropologia britânica. Enfim, reclamar que uma parte que considerava crucial de sua obra não recebeu atenção é atentar para a incompletude da apreciação da mesma, mas também mostrar quais eram as “regras do jogo”.

Mas, afinal, seria importante compreender os sentidos destas narrativas referentes à marginalidade de acordo com o tipo de estrutura do campo acadêmico britânico? Estaria seguindo, aí, acredito, um pouco de seu próprio interesse na relação entre simbolismo, observado nas formas de classificação e ordenação do mundo, com as estruturas sociais subjacentes. Ou seja, entre experiência e contexto social.

Acredito que quando Mary Douglas fala de marginalidade, todo um contexto do campo acadêmico deve ser também analisado: a rede de relações sociais de que não conseguiu (ou não quis) participar, as estruturas de prestígio, as oportunidades de financiamento (que no caso de Mary Douglas tinham grande importância na possibilidade de fazer pesquisa). Afinal, essas narrativas iluminam um pouco a maneira como estas estruturas do campo foram significadas por alguns dos sujeitos que as vivenciaram.

As informações que me passava sobre esta época talvez possam ser compreendidas como ferramentas para expressar o lugar que seu trabalho de campo teve em sua trajetória, além da percepção que tem do lugar que acredita que atribuem a esta experiência na apreciação de sua obra. Experiência que, segundo Joan Scott (1999), não se distingue da elaboração discursiva e simbólica dela mesma, mas guia ação e é constitutiva da percepção de si. As experiências criadas em dadas estruturas sociais acabam também por agir no processo social.

Em seu livro *Implicit Meanings* (Douglas, 1975), Mary Douglas revê algumas de suas análises em *Pureza e Perigo*, ao analisar a maneira como Turner pensava a relação entre o simbólico e o social de forma que os significados constituídos fossem “misturados” dinamicamente, evitando impor as categorias do próprio pesquisador no material analisado. Afirma Douglas:

Não se deveria nunca mais ser permitido prover uma análise de um sistema entrelaçado de categorias de pensamento que não tenha nenhuma relação demonstrável com a vida social das pessoas que

pensam nestes termos. Por exemplo, minha própria discussão das categorias animais no Velho Testamento, uma análise do Levítico 11 em *Purity and Danger* (1966), não pode ser aceitável segundo os padrões expostos<sup>22</sup>. (Douglas, 1975, p. 144).

Em outro momento, a antropóloga continua a tratar do mesmo tema:

Em *Purity and Danger* eu tracei um paralelo entre a classificação Lele de animais com aquela em Levítico 11. Ralph Bulmer foi a única pessoa que protestou que ao escrever sobre cosmologia Hebraica eu fizera a mesma coisa que o resto do livro foi escrito para evitar. Era uma análise de um sistema de ideias com nenhuma possibilidade de demonstração de sua conexão com as preocupações dominantes das pessoas que as usaram para pensar<sup>23</sup>. (Douglas, 1975, pp. 207-208).

Lembrar da apreciação da obra de Victor Turner por Mary Douglas remete à observação da antropóloga sobre a necessidade de priorizar a análise de sistemas simbólicos, cuja influência na forma cotidiana de pensar e agir das pessoas fosse comprovável. Em outras palavras, ao comentar sobre aspectos da vida pessoal de Turner e relacioná-los à sua produção teórica, Douglas aponta para uma semelhança de procedimentos lógicos e simbólicos. Seguindo as pegadas de Douglas, procurei fazer o mesmo com sua trajetória. Levar a sério as narrativas sobre sua relativa marginalidade na antropologia britânica e sobre o lugar que ali foi reservado para sua produção etnográfica, significa atentar para as lógicas que orientavam o modo de pensar e agir que compunham o contexto em que sua obra foi produzida.

---

<sup>22</sup> Tradução livre do autor.

<sup>23</sup> Idem.

Entendê-la apenas a partir das narrativas *a posteriori* que a descrevem como uma grande e influente teórica da disciplina seria deixar de lado uma parte vital da compreensão desta mesma obra. Algo como reduzir o *ethos* hebraico às interdições do Levítico.

### Bibliografia

- BOURDIEU, P. A ilusão biográfica. In \_\_\_\_\_. *Razões Práticas: Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus. 1997.
- \_\_\_\_\_. *O Poder Simbólico*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2001.
- DOUGLAS, M. Resenha de Elizabeth Colson e Max Gluckman (eds). Seven Tribes of British Central Africa. *Africa*, vol. 22, n. 1, pp. 81-82. 1952.
- \_\_\_\_\_. *The Lele of the Kasai*. London: Oxford University Press. 1963.
- \_\_\_\_\_. *Natural Symbols: Explorations in Cosmology*. London: Barrie and Rockliff/ Cresset Press. 1970.
- \_\_\_\_\_. *Implicit Meanings: Essays in anthropology*. London: Routledge % Kegan Paul. 1975.
- \_\_\_\_\_. *Pureza e Perigo*. São Paulo: Editora Perspectiva. 1976.
- \_\_\_\_\_. Resenha de Victor Turner e Edward Bruner, The Anthropology of Experience. *American Anthropologist*, New Series, vol. 92, n. 1, pp. 252-254. 1990.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Como as Instituições Pensam*. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_. Franz Steiner: A Memoir. In ADLER, J.; FARDON, R. *Franz Steiner – Selected Writings: Volume 1: Taboo, Truth, and Religion*. New York; Oxford: Berghahn Books. 1999a.
- \_\_\_\_\_. *Leviticus as Literature*. Oxford: Oxford University Press. 1999b.

- \_\_\_\_\_. Racionalismo e crença – entrevista concedida a Peter Fry em dezembro de 1998. *Mana*, vol. 5, n. 2, pp. 145-156. 1999c.
- ENGELKE, M. 'The Endless Conversation': Fieldwork, Writing, and the Marriage of Victor Turner and Edith Turner. In HANDLER, R. (ed.). *Significant Others: Interpersonal and Professional Commitments in Anthropology*. History of Anthropology. Madison: The University of Wisconsin Press. 2004.
- FARDON, R. *Mary Douglas: Uma biografia intelectual*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2004.
- \_\_\_\_\_. Obituary: Dame Mary Douglas. *The Guardian*, sexta-feira, 18 de maio. 2007.
- GEWALD, J. B. Researching and Writing in the Twilight of an imagined conquest: Anthropology in Northern Rhodesia 1930-1960. *History and Anthropology*, vol. 18, n. 4, pp. 459-487. 2007.
- GLUCKMAN, M.; COLSON, E. *Seven Tribes of British Central Africa*. London: Oxford University Press for the Rhodes-Livingstone Institute of Northern Rhodesia. 1951.
- \_\_\_\_\_. Seven Tribes in Central Africa (resposta à resenha de Mary Douglas em *Africa*, v. 22, n.1). *Africa*, vol. 22, n. 3, pp. 271-274. 1952.
- HARTMANN, L. Performance e experiência nas narrativas orais da fronteira entre Argentina, Brasil e Uruguai. *Horizontes Antropológicos*, ano 11, n. 24, pp. 125-153. 2005.
- HEUSCH, L. *Why Marry Her? Society and symbolic structures*. Cambridge: Cambridge University Press. 1981.
- KUPER, A. 1963. Resenha de Mary Douglas, The Lele of the Kasai. *African Studies*, vol. 22, n. 3, pp. 134-135.

- LEACH, E. Glimpses of the Unmentionable in the History of Social Anthropology. *Annual Review of Anthropology*, vol. 13, pp. 1-23. 1984.
- LÉVI-STRAUSS, C. Reflexões sobre o átomo de parentesco. In: \_\_\_\_\_. *Antropologia Estrutural II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1993.
- MIDDLETON, J. An Interview with John Middleton – entrevista concedida para Deborah Pellow. *Current Anthropology*, vol. 40, n. 2, pp. 217-230. 1999.
- PAUL, R. Resenha de Victor Turner e Edward Bruner (eds.), *Anthropology of Experience*. *American Ethnologist*, vol. 14, n. 3, pp. 564-565. 1987.
- PONTES, H. A. A burla do gênero: Cacilda Becker, a Mary Stuart de Pirassununga. *Tempo Social*, vol. 16, n. 1, pp. 231-262. 2004.
- SCHUMAKER, L. *Africanizing Anthropology: Fieldwork, networks, and the making of cultural knowledge in Central Africa*. Durham: London: Duke University Press. 2001.
- \_\_\_\_\_. The Director as Significant Other: Max Gluckman and Team Fieldwork at the Rhodes-Livingstone Institute. In HANDLER, R. (ed.). *Significant Others: Interpersonal and Professional Commitments in Anthropology*. History of Anthropology vol. 10. Madison: The University of Wisconsin Press. 2004.
- SCOTT, J. Experiência. In SILVA et all. (orgs.). *Falas de Gênero: teorias, análises, leituras*. Editora das Mulheres. 1999.
- TURNER, V. 1957. *Schism and Continuity in an African Society: a study of Ndembu village life*. Manchester: Manchester University Press. 1957.
- TURNER, V.; BRUNER, E. (eds). 1986. *The Anthropology of Experience*. Chicago: University of Illinois Press.

VANSINA, J. Resenha de Mary Douglas, The Lele of the Kasai.  
*Man*, vol. 64, p. 67. 1964a.

\_\_\_\_\_. Resenha de Mary Douglas, The Lele of the Kasai.  
*Journal of African History*, vol. 5, n. 1, pp. 141-142. 1964b.

WERBNER, R. L. The Manchester School in South-Central Africa.  
*Annual Review of Anthropology*, vol. 13, pp. 157-185. 1984.

# T RADUÇÃO

## A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA DOENÇA: INSIGHTS-CHAVE E IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS DE SAÚDE

*Peter Conrad\**  
*Kristin K. Barker\*\**

**Resumo:** A construção social da doença é uma das principais perspectivas de pesquisa na sociologia da medicina. Este artigo traça as raízes dessa perspectiva e apresenta três descobertas construcionistas de vasta abrangência. A primeira, de que algumas doenças são particularmente permeadas por significados culturais que não derivam diretamente da natureza de uma condição de saúde, mas modelam as formas como a sociedade responde aos enfermos e influenciam a experiência dessas doenças. A segunda, de que todas as doenças são socialmente construídas no nível experiencial, com base no modo como os indivíduos passam a entendê-las e a conviver com elas. A terceira, de que o saber médico a respeito de doenças e enfermidades não é necessariamente dado por natureza, mas sim construído e desenvolvido por propostas reivindicativas e partes interessadas. Tocamos em implicações centrais para políticas de saúde a partir de cada uma dessas descobertas e discutimos diretrizes proveitosas para pesquisas relevantes a essas políticas, segundo uma tradição construcionista social. O construcionismo social fornece um importante contraponto às abordagens médicas, em grande parte deterministas, das doenças e enfermidades e pode nos ajudar a ampliar o alcance das deliberações e decisões tomadas em políticas de saúde.

**Palavras-chave:** construção social, doença, saber médico, políticas de saúde.

---

\* Professor da Universidade de Brandeis – EUA.

\*\* Professor da Universidade Estadual do Oregon – EUA.

Nos últimos 50 anos, a construção social da doença tornou-se uma área de pesquisa importante no subcampo da sociologia da medicina e contribuiu significativamente para a compreensão das dimensões sociais da doença. Neste artigo, nós traçamos brevemente as raízes da abordagem construcionista social da doença e apresentamos algumas das descobertas-chave dessa corrente sociológica, organizadas sob três temas: o significado cultural da doença, a experiência da doença como socialmente construída e o saber médico como socialmente construído. Complementarmente, apontamos as implicações centrais para políticas de saúde de cada uma dessas descobertas e diretrizes proveitosas para pesquisas relevantes a essas políticas sob uma tradição construcionista social.

O construcionismo social é um arcabouço conceitual que enfatiza os aspectos culturais e históricos de fenômenos amplamente considerados exclusivamente naturais. A ênfase é dada ao modo como os significados dos fenômenos não estão necessariamente inerentes a esses fenômenos em si, e sim como se desenvolvem através de interações dentro de um contexto social. Em outras palavras, o construcionismo social examina como indivíduos e grupos contribuem para a produção da realidade social percebida e do conhecimento (BERGER; LUCKMANN, 1966). Uma abordagem construcionista social da doença está arraigada na distinção conceitual largamente reconhecida entre enfermidade (*disease*) – condição biológica – e doença (*illness*) – significado social dessa condição (EISENBERG, 1977). Embora haja críticas e limitações referentes a essa distinção (TIMMERMANS; HAAS, 2008)<sup>1</sup>, ela é, ainda assim, uma ferramenta conceitual extraordinariamente útil.

---

<sup>1</sup> Nosso objetivo neste artigo é destacar as descobertas mais significantes e as implicações políticas do construcionismo social e, portanto, não expomos as críticas a ele. Entretanto, reconhecemos que há importantes críticas, estando entre elas a que considera que o construcionismo social, explícita ou implicitamente, nega a existência do mundo natural, tropeçando em ou ignorando questões referentes a se algumas ideias são representações mais adequadas do mundo do que outras.

Em contraste com o modelo médico, o qual assume que as enfermidades são universais e invariantes no tempo e no espaço, os construcionistas sociais enfatizam o modo como o significado e a experiência da doença são moldados pelos sistemas sociais e culturais. Resumidamente, a doença não está simplesmente presente na natureza, esperando para ser descoberta por cientistas ou médicos. Como observa Gusfield (1967), “a doença é uma designação social, de maneira nenhuma dada na natureza do fato médico” (GUSFIELD, 1967: 180). Existem, é claro, condições corporais biofisiológicas ou eventos que ocorrem naturalmente, mas esses não são, em si mesmos, doenças,

---

Ian Hacking (1999) também alega que o construcionismo social inevitavelmente reproduz uma falsa relação binária entre coisas que são *reais* (e conseqüentemente têm uma base inteiramente biofísica) e coisas que são *socialmente construídas* (sem qualquer base biofísica). Resultando disso, Hacking argumenta que o construcionismo social falha ao considerar a possibilidade de que alguma coisa pode ser *ao mesmo tempo* real e socialmente construída. Contudo, alguns sociólogos suportam frequentemente essa visão “*ao mesmo tempo*”. Por exemplo, eles sugerem que as forças sociais que constroem a definição e o tratamento da doença são elas mesmas fenômenos reais que podem ser estudados empiricamente (BROWN, 1995; FREIDSON, 1970). Além disso, o que é considerado biológico geralmente repousa sobre processos e dinâmicas sociais (JOYCE, 2008; TIMMERMANS, 2007). De acordo com Freidson (1970), não pensamos que seja papel da sociologia julgar entre o que é “realmente” uma doença ou enfermidade e o que é “socialmente construído”. De fato, assim como Hacking, consideramos esse um falso binário. A partir de uma perspectiva construcionista social, a questão fundamental é investigar como as coisas passam a ser definidas como “enfermidades” ou “doenças”. Os sociólogos podem estudar, ademais, os significados culturais que ainda existem e estão em mudança e que podem ser inerentes à enfermidade ou doença enquanto permanecem descrentes em relação à condição biológica “fundamental”. Em qualquer um dos casos, é a viabilidade da *ideia* de doença ou enfermidade em si mesma (mais do que sua validade) o maior interesse dos sociólogos.

tampouco enfermidades. A ideia de *enfermidade* dada pela distinção conceitual enfermidade/doença também é oportuna para a análise construcionista social, à medida que aquilo que é rotulado como enfermidade, ou qualificado como biológico, é geralmente negociado socialmente.

---

### **As origens do construcionismo social**

A abordagem construcionista social da doença tem múltiplas raízes intelectuais. Alguns dos blocos de construção básicos estão evidentes em escritos dos primeiros pensadores sociológicos, tais como Émile Durkheim, Karl Mannheim e W. I. Thomas, mas daremos início à história na década de 1960, com os predecessores mais diretos e contribuidores pioneiros da construção social da doença.

Uma das mais importantes fundações intelectuais dessa construção é a teoria dos problemas sociais pesquisada e elaborada desde os anos 60 até os 70. Distanciando-se das interpretações positivistas, estudiosos dessa tradição afirmaram que aquilo que vem a ser identificado como comportamento desviante ou problema social não é “dado”, e sim atribuído dentro de um contexto social particular, e em resposta a “propostas reivindicativas” bem sucedidas e “empreitadas morais” feitas por grupos sociais (BECKER,1963; GUSFIELD,1967,1975; SPECTOR; KITSUSE,1977). Esses estudiosos também enfatizam o uso intencional dessas categorias com o propósito de controle social – isto é, para definir e impor o modo como determinadas pessoas devem se comportar.

Os princípios básicos desse arcabouço foram prontamente aplicados à doença. Mais especificamente, sociólogos da medicina apontam para os processos eventuais pelos quais certos comportamentos e experiências passam a ser definidos como condições médicas e para a maneira como essas definições podem funcionar como um tipo de controle social (CONRAD; SCHNEIDER, 1992; ZOLA, 1972).

O interacionismo simbólico e a fenomenologia – duas tendências intelectuais populares que se interseccionaram na sociologia dos anos 60 – também contribuíram significativamente para uma abordagem construcionista social da doença. Os primeiros trabalhos de Erving Goffman (1961, 1963) ajudaram a dar forma à tradição interacionista simbólica. Por meio de sua conceitualização da “carreira moral”, Goffman dialogou com as experiências sociais da condição de paciente, como algo distinto de qualquer condição biológica que pudesse (ou não) inaugurar tal carreira. De acordo com Goffman e outros interacionistas simbólicos, os indivíduos participam ativamente da construção de seus próprios mundos sociais, inclusive da sua própria construção como indivíduo, através de contínua interação social (BLUMER, 1969).

Os princípios-chave do interacionismo simbólico efetivamente se prestaram a uma investigação detalhada da doença como experienciada dentro do contexto de interações sociais cotidianas que, por sua vez, modifica o desempenho individual (CHARMAZ, 1991; GLASER; STRAUSS, 1965). De forma semelhante, princípios fenomenológicos (BERGER; UCKMANN, 1966; SCHUTZ, 1967) foram apropriados por sociólogos da medicina para colocar em evidência como os indivíduos compreendem sua doença, como lidam com restrições físicas e sociais, e como driblam o autodesgaste frente a essas restrições (BURY, 1982).

O livro de Eliot Freidson, *Profissão médica* (1970), quebrou paradigmas e também preparou uma base importante para a abordagem da construção social da doença. Na parte final do livro, em uma seção intitulada “A construção social da doença”, Freidson (1970) explica como as doenças têm consequências *independentes* de quaisquer efeitos biológicos:

Quando um médico diagnostica uma condição humana como doença, ele modifica o comportamento do homem por meio do diagnóstico; um estado social é adicionado a um estado biofisiológico, ao atribuir o significado de doença à enfermidade. É nesse sentido que os médicos criam doenças [...] e que a doença é [...] analítica e empiricamente distinta de uma mera enfermidade (FREIDSON, 1970: 223)<sup>2</sup>.

Freidson (1970) não só reconheceu explicitamente as consequências sociais reais e tangíveis de um rótulo de doença, como também incitou sociólogos a se dedicar a “como sinais ou sintomas são rotulados ou diagnosticados como uma doença em primeiro lugar” (Ibidem, p. 212). Ao argumentar que doença e enfermidade, assim como desvio, são construções sociais (ou seja, categorias avaliativas baseadas em ideias sociais sobre o que *não* é “aceitável” ou “desejado”), Freidson renunciou o estudo sociológico subsequente de categorias e saberes médicos.

Os escritos de Michel Foucault (1977) e os trabalhos oriundos da tradição foucaultiana, embora em uma tendência diferente, também enfatizaram o exame minucioso do saber médico e, fazendo isso, contribuíram significativamente para uma abordagem da construção social da doença. Foucault considera o saber como uma forma de poder. Mais especificamente, ele argumenta que o saber especializado sobre a “normalidade” e a “anormalidade” humanas, que não é objetiva ou naturalmente dado, é a principal forma de poder nas sociedades modernas: daí vem sua expressão frequentemente citada: “saber/poder”. Foucault salientou como o discurso médico constrói o saber sobre

---

<sup>2</sup> N. do T.: A citação foi vertida livremente para o português pela tradutora deste artigo. Entretanto, existe uma tradução oficial da obra de Eliot Freidson em questão, realizada por André de Faria Pereira Neto e Kvieta Brezinova de Moraes e publicada pela Editora Unesp em 2009. Acrescenta-se que todas as demais reversões de citações neste artigo seguem o mesmo procedimento.

o corpo, inclusive a enfermidade. Como Bryan Turner (1995) observa, “não podemos mais enxergar enfermidades como eventos naturais no mundo, que acontecem fora da linguagem pela qual são descritos. Uma entidade-doença é produto de discursos médicos” (TURNER, 1995: 11).

Por sua vez, o discurso médico pode influenciar o comportamento das pessoas, impactar suas experiências subjetivas de incorporação, moldar suas identidades e legitimar intervenções médicas (FOUCAULT, 1975, 1977). De acordo com essa visão, estudiosos inspirados por Foucault desconstruem o saber médico – isto é, fornecem uma análise detalhada de seu discurso – para significados embutidos, tendências normalizadoras e relações com incorporação e identidade (BARKER, 1998; LUPTON, 1997; ROSE, 2006).

Este não é, de modo algum, um cômputo exaustivo das correntes intelectuais que conduzem a uma abordagem construcionista social da doença e continuam a informá-la. Além disso, essas correntes não são mutuamente excludentes. Muitos sociólogos da medicina são influenciados por vários aspectos dessas diferentes tradições. Daqui adiante, consideramos a abordagem construcionista social da doença como uma espécie de amálgama. Embora minimize diferenças importantes entre vários tipos de construcionismo social, isso pode ser justificado por todos eles partilharem a recusa a um conceito estritamente positivista de doença como mera incorporação da enfermidade. Tal abordagem coloca em primeiro plano o modo como a doença é moldada por interações sociais, tradições culturais compartilhadas, estruturas variantes de saber e relações de poder.

---

### **Descobertas-chave do construcionismo social: significados culturais da doença**

As doenças possuem tanto dimensões biomédicas quanto experienciais. Embora isso muitas vezes passe despercebido – isto é, seja considerado natural –, certas doenças têm significados sociais ou culturais particulares atribuídos a elas. Esses

significados aderem às doenças e podem ter consequências independentes para os pacientes e os cuidados com sua saúde. Analistas culturais apontam que as doenças também podem ter conotações metafóricas. Susan Sontag (1978), por exemplo, argumentou que significados metafóricos negativos do câncer, como algo maligno ou repressivo, são comuns em nossa sociedade e impactam significativamente os indivíduos afligidos pela doença. De modo semelhante, Barry et al. (2009) examinaram como as metáforas referentes à obesidade, tais como “obesidade é algo pecaminoso” (gula), afetam o apoio dado por indivíduos a diferentes políticas públicas que visam reduzir a obesidade.

Embora os sociólogos raramente tenham focado as conotações metafóricas das doenças, eles examinaram o impacto de outros significados culturais embutidos nelas. Nesse sentido, nenhuma doença é igual à outra. Por exemplo, algumas são estigmatizadas e outras não; algumas são contestadas, outras não; e algumas são consideradas incapacidades, enquanto outras não. O importante nessas distinções é que elas existem mais por razões sociais, do que puramente biológicas. Como veremos, os sociólogos estão avidamente interessados em examinar essas distinções, porque realçam nitidamente o panorama cultural que comumente nos escapa; ou seja, como o antropólogo Ralph Linton (1936) uma vez gracejou: “a última coisa que um peixe notaria é a água”. Mas, mais do que meras curiosidades sociológicas, esses significados culturais têm um grande impacto na maneira como a doença é vivenciada e representada, na resposta social à doença e em quais políticas de saúde são criadas em relação a ela.

Aqui, uma linha-chave de pesquisa sociológica é aquela que considera o significado cultural de doenças estigmatizadas. Influenciados pelo trabalho de Goffman, os estudiosos Gussow e Tracy (1968) foram os primeiros a diferenciar a “doença estigmatizada” como uma categoria, usando o caso da lepra. Pesquisadores subsequentes examinaram a construção e o impacto de algumas doenças estigmatizadas, incluindo doenças mentais, epilepsia, câncer, HIV/AIDS e doenças sexualmente

transmissíveis (DST). Esses pesquisadores identificaram como algumas doenças tornam-se estigmatizadas, os impactos do estigma, os modos pelos quais indivíduo e coletividades lidam com o estigma e como o estigma de uma doença pode mudar no decorrer do tempo. Pesquisas mostraram, por exemplo, que, no caso da epilepsia, pode ser mais difícil, para os portadores da doença, lidar com o estigma do que com as convulsões (SCHNEIDER; CONRAD, 1983; SCAMBLER, 1989). No caso do HIV/AIDS, outra pesquisa mostrou como o estigma limita o acesso ao tratamento e afeta relacionamentos e a identidade (EPSTEIN, 1996; WEITZ, 1990). A lição, do ponto de vista construcionista, é que não há nada inerente à condição de saúde que a torne estigmatizada; mais do que isso, é a resposta social a essa condição e a algumas de suas manifestações, ou ao tipo de indivíduos afligidos por ela, que a torna uma condição estigmatizada (CONRAD, 1987).

Doenças contestadas são uma categoria de distúrbios que, por definição, têm um significado cultural muito particular. São doenças cujos portadores alegam possuir uma enfermidade específica que muitos médicos não reconhecem ou não aceitam como particularmente médica. As doenças contestadas – incluindo a síndrome da fadiga crônica, a síndrome fibromiálgica, a síndrome do intestino irritável e a sensibilidade química múltipla – são medicalmente suspeitas, porque não estão associadas a qualquer anormalidade física conhecida. Essas doenças colocam em evidência a tensão entre os saberes leigo e médico em relação à legitimação cultural de sintomas e sofrimentos. Nas palavras de um pesquisador, são “doença(s) que você tem que lutar para ter” (DUMIT, 2006). Os médicos, o público e, às vezes, até mesmo os próprios afligidos pelo distúrbio questionam a autenticidade dos sintomas e a estabilidade mental de quem sofre. Em suma, os portadores de doenças contestadas são sobrecarregados pelo significado cultural de uma condição medicamente invisível, em uma era de biomedicina de alta tecnologia (BARKER, 2005; BROWN, 2007; KROLL-SMITH; FLOYD, 1997). De fato, essa se torna uma das características mais importantes dessas doenças,

afetando o acesso ao diagnóstico e à assistência, a resposta dos outros ao problema e a própria identidade do portador.

Pesquisas descrevendo a construção social da incapacidade também fornecem um exemplo poderoso do significado cultural de certas condições de saúde. As raízes dessa abordagem encontram-se na obra de Goffman (1963), *Estigma*, na qual ele destaca o significado social que a debilitação física adquire pelas interações sociais. Mais especificamente, Goffman alega que o significado social da debilitação não emana da debilitação em si, mas sim da tessitura da vida cotidiana. O modelo social de incapacidade, baseado em tendências construcionistas sociais, distingue conceitualmente entre debilitação (isto é, o atributo) e incapacidade (ou seja, a experiência social e o significado da debilitação). Como os atributos que são considerados incapacidades – e o próprio significado de estar incapacitado – variam no tempo e no espaço, a incapacidade não pode ser reduzida a um mero problema biológico localizado no corpo de um indivíduo (BARNES; MERCER; SHAKESPEARE, 1999). Em sua forma mais básica, essa distinção sugere que o corpo possui uma debilitação (a perda de um membro, por exemplo), enquanto a sociedade cria a incapacidade (OLIVER, 1996). Em vez de uma “tragédia pessoal” que deve ser resolvida para se conformar a padrões de “normalidade” medicamente determinados (ZOLA, 1982), a incapacidade torna-se politizada. Então, novas questões emergem. Quais obstáculos limitam as oportunidades para um indivíduo portador de debilitação? Como esses obstáculos podem ser modificados ou removidos?

---

### **Implicações do significado cultural da doença para políticas de saúde**

Conforme observamos, certas doenças passam a ter significados culturais que não são redutíveis à biologia, e esses significados sobrecarregam ainda mais os indivíduos afligidos. Em um plano geral, os *insights* dessa linha de pesquisa sugerem um deslocamento de ênfase, distanciando-se de um foco exclusivo

no tratamento biomédico de indivíduos e aproximando-se de uma mudança no contexto social e cultural que dá a determinadas doenças seu significado negativo.

Por exemplo, há implicações para políticas de saúde tanto no caso das doenças estigmatizadas, quanto no das contestadas. As primeiras podem fazer com que uma doença seja muito mais difícil de ser tratada e administrada. Se uma doença como a epilepsia ou o HIV/AIDS possui um estigma poderoso, ele pode fazer com que as pessoas sintam-se desestimuladas a procurar tratamento, por medo de maus-tratos por parte dos atendentes de saúde e de ser publicamente associado a uma condição degenerada. Mulheres obesas relatam evitar exames ginecológicos de rotina – apesar de possuírem taxas mais elevadas de cânceres ginecológicos do que mulheres não-obesas –, devido ao estigma da obesidade e as correspondentes atitudes negativas de profissionais de saúde em relação a pessoas acima do peso (AMY et al., 2006). Por essa razão, uma política de saúde efetiva, baseada na triagem precoce do câncer, teria que superar essa barreira.

No caso das doenças contestadas, o fato de os sintomas dos portadores não serem prontamente associados a uma anormalidade biomédica discernível muitas vezes dificulta que eles tenham seus sintomas reconhecidos ou tratados, e levanta suspeitas de que seus problemas estejam “todos em suas cabeças”. Alguns médicos recusam-se a tratar pacientes diagnosticados com doenças contestadas e algumas companhias de seguro de saúde não arcam com tais tratamentos. Por outro lado, os desejos dos pacientes por um diagnóstico médico que confirme que seus sintomas são “reais” frequentemente levam a uma demanda excessiva por procedimentos diagnósticos desnecessários e custosos. Frente a essa situação, as organizações de saúde podem considerar que fornecer o diagnóstico de uma doença contestada e paliativos baratos aos pacientes é o meio mais efetivo de conter gastos. Em consequência, há preocupações reais de que esses diagnósticos estariam sendo excessivamente usados para lidar com pacientes difíceis e potencialmente caros (BARKER, 2005).

Esse pode ser um fator por trás da crescente prevalência de doenças contestadas.

Outro pode ser o aumento e a difusão de grupos de apoio na internet, como arena alternativa para a legitimação de tais doenças. Apesar da grande disseminação no uso desses diagnósticos, os portadores de doenças contestadas raramente desfrutam de benefícios dados a portadores de incapacidades, mesmo quando preenchem os requisitos legais em relação à incapacidade de realizar “trabalhos usuais e comuns”. Os investimentos em pesquisas médicas destinadas a encontrar soluções para os supostos problemas em que se baseiam as doenças contestadas também são escassos, em relação ao número de indivíduos afligidos. Em cada uma dessas áreas, a prática médica e políticas de saúde efetivas provavelmente seriam reforçadas por uma maior apreciação das consequências comportamentais dos significados culturais que conferem legitimidade aos sintomas de alguns portadores e não de outros.

Os *insights* referentes a políticas de saúde que derivam da abordagem construcionista social da incapacidade são inumeráveis. Aprovado em 1990, o Ato dos Americanos com Incapacidades (*Americans with Disabilities Act – ADA*), ou AAI, afirma a essência das reivindicações do construcionismo social – a saber, que a debilitação de um indivíduo não precisa ser incapacitadora quando a sociedade faz acomodações razoáveis, tais como rampas de acesso a prédios para cadeirantes. Embora seja uma vitória simbólica dos direitos civis para indivíduos que convivem com incapacidades, as limitações legais do AAI são bem conhecidas (ACEMOGLU; ANGRIST, 2001; LEE, 2001). Além disso, o AAI trata primordialmente da discriminação no local de trabalho e de questões do acesso público, que, apesar de importantes, não representam uma mudança de posição fundamental no significado cultural da incapacidade.

A perspectiva construcionista social ajuda a dar sentido a muitos outros debates sobre políticas de saúde, incluindo a oposição de muitos membros da comunidade dos surdos aos implantes cocleares. Por exemplo, enquanto pais de crianças

surdas esperam que o implante faça com que seus filhos sejam os mais normais possíveis ao dar-lhes, pelo menos, alguma capacidade de audição, a comunidade dos surdos argumenta que a surdez não é um defeito médico, mas sim uma identidade cultural com sua própria linguagem, e que os implantes minam essa identidade (DOLNICK, 1993). Os princípios do construcionismo social também ajudam a explicar por que alguns defensores dos direitos dos incapacitados distanciam-se de outros progressistas em políticas referentes à morte com dignidade e a seleção e triagem genética pré-natal. O movimento pelos direitos dos incapacitados geralmente opõe-se às mensagens culturais por trás dessas políticas e procedimentos – que, em outras palavras, parecem afirmar que é melhor estar morto (ou sequer ter nascido) do que ser incapacitado.

---

#### **A experiência da doença como um construto social**

Outro *insight*-chave do construcionismo é de que a experiência da doença é construída socialmente. Essa afirmação tem como base o forte pragmatismo subjacente ao interacionismo simbólico e à fenomenologia, que sugerem que a realidade não existe apenas ali fora, no mundo, esperando para ser descoberta; e sim que ela, mais do que isso, é criada por indivíduos que atuam em seu mundo, na direção dele. Aplicada à doença, essa afirmação sustenta que as pessoas interpretam sua doença e dotam-na de significado. Elas não são entidades meramente passivas, a quem as coisas são feitas (seja pela enfermidade, seja pelos médicos e tratamentos). Esse é o ponto de partida geral para muitas linhas importantes de pesquisa sociológica, sendo que todas destacam a experiência cotidiana e subjetiva da doença.

Nos anos 1960, os sociólogos começaram a estudar a perspectiva que o paciente tem da doença (por exemplo, GLASER; STRAUSS, 1965; GOFFMAN, 1961). Strauss e seus colegas (STRAUSS; GLASER, 1975), entretanto, estão entre os primeiros a reconhecer que a experiência do paciente não

é a mesma que a experiência da doença; afinal, as pessoas com doenças passam pouquíssimo tempo no papel de paciente. Esse passo importante estabeleceu a base para uma abordagem mais desenvolvida da experiência da doença. Construída sobre essa tradição, Conrad (1987) elaborou a abordagem:

[Uma] sociologia da experiência da doença deve considerar a vida cotidiana das pessoas que convivem com e apesar da doença. Ela precisa estar baseada em dados coletados e analisados sistematicamente, advindos de número e variedade suficientes de pessoas com uma doença. Tal perspectiva enfoca necessariamente o significado da doença, a organização social do mundo de quem a sofre e as estratégias usadas para a adaptação (CONRAD, 1987: 4-5).

Esse tipo de pesquisa baseia-se geralmente em entrevistas feitas em profundidade, enfocando a experiência subjetiva da doença e criando uma visão “de dentro”. Tal perspectiva está bem posicionada para examinar como indivíduos constroem e administram sua doença, e com quais consequências. A pesquisa de Charmaz (1991) é um exemplo bem desenvolvido. Charmaz descreve o modo como os mundos de alguns indivíduos se encolhem quando estão imersos em aspectos do dia-a-dia voltados à administração de uma doença crônica. Eles tornam-se cada vez mais desligados das rotinas da vida convencional – incapazes de trabalhar, passar o tempo com a família, socializar com amigos ou andar por aí livremente. Dessa maneira, a fundação sobre a qual o senso de individualidade está baseado pode se perder, não há nada a almejar, nada a fazer; o tempo é vivenciado como algo imutável (CHARMAZ, 1991).

Há também uma série de estudos que examinam de perto a experiência de doenças específicas, como HIV/AIDS (KLITZMAN; BEYER, 2003; WEITZ, 1990), diabetes (PEYROT; MCMURRY; HEDGES, 1987), asma (SNADDEN; BROWN, 1992) e fibromialgia (BARKER, 2005). Schneider e Conrad (1983), por exemplo, fornecem um relato detalhado de experiências de indivíduos com epilepsia, incluindo os pormenores característicos de quando e para quem eles revelam ou ocultam

informações sobre sua doença. Desde obter uma carteira de motorista e negociar relações íntimas, até comparecer a uma entrevista de trabalho ou procurar “lugares seguros” para ter convulsões, indivíduos com epilepsia tentam manter o autocontrole, driblar constrangimentos e discriminação, e evitar tornar-se objeto de uma crise pública. Esses são os tipos de detalhes ricos que emergem da pesquisa sobre a experiência da doença, seja com foco em doenças crônicas em geral, seja em uma doença crônica específica.

Esse tipo de pesquisa também descreve como as pessoas lutam para dar sentido à sua doença e resgatar o sentido de sua própria individualidade. As pessoas se empenham em dotar sua doença de significado dentro do contexto de suas relações pessoais e sociais, de seu status profissional, da cobertura do seguro de saúde, de crenças religiosas e culturais etc. Os indivíduos podem reduzir a erosão de sua individualidade engajando-se na reconstrução da identidade pessoal. Em outras palavras, quando a doença torna-se um “problema biográfico”, os indivíduos assumem novos papéis, em termos de novos e inesperados desenvolvimentos na trama de suas vidas (BURY, 1982). Doenças crônicas podem provocar uma reavaliação da identidade e da vida anteriores de um indivíduo e, em alguns casos, a criação de uma nova identidade (por exemplo, sobrevivente de um câncer) baseada na doença.

Por fim, os sociólogos da medicina documentaram como os leigos às vezes criam e aderem a movimentos sociais baseados nas doenças, geram um conhecimento leigo sobre suas próprias condições médicas e estabelecem novas comunidades baseadas em identidades de doenças (BANKS; PRIOR, 2001; BROWN et al. 2004; KROLL-SMITH; FLOYD, 1997). Milhares de mulheres estadunidenses, por exemplo, identificam-se como sobreviventes de câncer de mama e como ativistas na luta contra essa doença. Elas trocam informações sobre as opções de tratamento, participam de eventos nacionais destinados à arrecadação de fundos e mobilizam-se em apoio a iniciativas e políticas de saúde relevantes (KLAWITER, 2008; RADIN, 2006).

Em suma, os indivíduos moldam ativamente os parâmetros de suas doenças e o significado da individualidade em sua relação com esses parâmetros.

Essa linha de pesquisa traz à tona aspectos da doença que as ferramentas da medicina são incapazes de revelar. Uma abordagem construcionista leva a sério a experiência subjetiva da doença, examinando seus significados pessoais e sociais e explorando como a doença é administrada nos contextos sociais em que os portadores vivem. Essa pesquisa nos deu uma visão detalhada e íntima do sofrimento que a doença geralmente representa, mas também nos mostrou que ação organizada e resistência são pontos-chave para a experiência da doença. Até mesmo na doença, os indivíduos não são passivos: “a individualidade é mais do que seu corpo e muito mais que uma doença” (CHARMAZ, 1991: 258).

---

### **Implicações políticas e a experiência da doença como um construto social**

As descobertas-chave das pesquisas sobre a construção social da experiência da doença têm inúmeras implicações críticas para políticas de saúde. Em primeiro lugar, algumas dessas descobertas lançam uma nova luz sobre perspectivas e políticas clínicas relacionadas a questões como a “não conformidade” (CONRAD, 1985; PEYROT et al., 1987) e o impacto da perspectiva subjetiva nas interações com profissionais médicos e cuidadores (WAITZKIN, 1991). O foco nos significados dos medicamentos no contexto da vida cotidiana de um paciente, mais do que à conformidade com as ordens dos médicos, permite que o foco da política clínica mude da “conformidade” para as estratégias contextualizadas de aprimoramento da implementação efetiva de regimes médicos. Ao dar voz à perspectiva dos portadores, a abordagem da experiência da doença pode levar a reformas clínicas importantes.

Tomemos como exemplo o caso da administração da dor. Apesar de seu vasto arsenal técnico, a medicina é simplesmente

incapaz de enxergar ou medir a dor. Por esse motivo, os médicos geralmente trivializam a dor dos pacientes que carecem de um ferimento visível para justificar seu sofrimento. A administração de dores mais agressivas pode se tornar oficialmente obrigatória, entretanto, assim que se levem a sério e se desenvolvam meios apropriados para avaliar os relatos vívidos de quem sofre dores crônicas. O interesse atual na narrativa médica é, em grande parte, atribuído ao trabalho dos sociólogos e outros que estão entre os primeiros a ouvir histórias de doenças (FRANK, 1995). Como uma janela para a experiência subjetiva, narrativas sobre doenças são agora usadas como um meio de trazer a pessoa de volta à medicina, tanto como um fim em si mesmo, quanto como para potenciais benefícios terapêuticos. Mais uma vez, a dor crônica é ilustrativa: quando se tem o objetivo de afirmar a humanidade do portador e a autenticar a existência da dor, as narrativas de pacientes são uma ferramenta para superar as limitações da medicina de alta tecnologia (KLEINMAN, 1988).

Há também implicações para o trabalho clínico e para políticas de saúde associadas às descobertas construcionistas acerca do conhecimento leigo e das identidades das doenças. Com a expansão da internet, os leigos vêm se tornando mais ativamente envolvidos na produção e no consumo de conhecimentos sobre suas próprias condições de saúde; também têm cada vez mais possibilidades de criar e adotar novas identidades baseadas em doenças. Alguns sociólogos da medicina sugerem que os caminhos leigos para o conhecimento podem suplementar o conhecimento médico e influenciar positivamente as consequências para a saúde (BROWN, 1992; KRÖLL-SMITH; FLOYD, 1997). As identidades baseadas em doenças também podem contribuir para melhorar o bem-estar, à medida que representam uma forma de autoestima e empoderamento (POPAY; WILLIAMS, 1996). Entretanto, também há razões para preocupação com o impacto negativo que o conhecimento leigo e as identidades baseadas em doenças podem ter nas relações médico-paciente, nas consequências para a saúde e na contribuição para a expansão da medicalização (FOX; WARD; O'ROURKE, 2005; HARDEY, 1999). Para o bem ou para o mal,

os conhecimentos leigos e empíricos conflitarão com o conhecimento profissional, desafiando-o cada vez mais. Isso é ainda mais garantido pelo histórico de sucesso limitado em sua eficácia terapêutica que a medicina ortodoxa apresenta diante de muitas doenças crônicas. Resolver esses conflitos entre leigos e médicos, assim como os movimentos engendrados por eles, criará desafios de grande porte para as políticas de saúde.

---

### **O conhecimento médico como um construto social**

Eliot Freidson (1970) foi provavelmente o primeiro sociólogo da medicina a articular como o conhecimento médico é socialmente construído. Ao longo dos anos, cientistas sociais tomaram vários caminhos diferentes no estudo da construção social do saber médico.

Uma das principais linhas de pesquisa é a aquela que expõe como o conhecimento médico às vezes reflete e reproduz formas existentes de desigualdade social. Em vez de serem neutros em suas valorizações, alguns conhecimentos médicos, implícita ou explicitamente, reforçam os interesses dos grupos no poder. Examinadas mais de perto, algumas ideias médicas têm mostrado sustentação a desigualdades de gênero, classe, raça e etnia. A título de ilustração, apresentamos algumas contribuições importantes do feminismo a esse trabalho.

As feministas descobriram que a abordagem da construção social da doença é um dispositivo analítico particularmente poderoso. Essa afinidade é provavelmente resultado da forte tendência construcionista encontrada dentro das teorias feministas de uma maneira geral. O ponto de partida para a maior parte da teoria feminista (mas não toda) é a distinção conceitual entre gênero e sexo. As feministas alegam que o gênero é uma construção social, querendo dizer com isso que nossas ideias sobre gênero (ou seja, normas e padrões relativos a feminilidade e masculinidade) não são predeterminadas por nossas diferenças biológicas sexuais. Por essa razão, nossas ideias sobre gênero e as práticas sociais que elas institucionalizam são mutáveis.

Várias estudiosas feministas demonstraram como os significados dos gêneros são inscritos nos corpos e mentes das mulheres por meio de práticas e discursos médicos do passado e do presente que, por sua vez, naturalizam a desigualdade dos gêneros (CLARKE, 1998; EHRENREICH; ENGLISH, 1978; LORBER, 1997). Por exemplo, embutidas no conhecimento médico sobre gravidez, síndrome de tensão pré-menstrual (TPM), parto e menopausa, encontram-se ideias claras sobre o lugar “apropriado” (isto é, subordinado) das mulheres na sociedade, assim como presunções morais sobre a sexualidade feminina e a feminilidade em geral. No começo do século XX, mulheres grávidas eram aconselhadas a não dirigir um automóvel, nem dançar, sob a justificativa de que essas atividades ameaçavam a saúde de seus bebês. Hoje, as grávidas são incessantemente advertidas sobre os riscos de ingerir álcool (ARMSTRONG, 2003). Em ambos os períodos, a recomendação médica reflete ansiedades culturais marcantes a respeito das liberdades sexuais e sociais femininas; e, em ambos os períodos, quando as grávidas seguem a recomendação médica prescrita, elas incorporam os ideais culturais dominantes sobre a feminilidade.

O conhecimento médico sobre a TPM fornece outro caso interessante. Precisamente porque alguns dos sintomas da TPM (como frustração, agressão e raiva) desafiam normas de como as mulheres devem se comportar, elas se tornam, à primeira vista, evidência de um distúrbio (MARKENS, 1996). Assim, as ideias médicas não só resultam no controle social do comportamento feminino, como também contribuem para nossas crenças culturais referentes à existência de diferenças imutáveis entre homens e mulheres. Essas crenças, por sua vez, podem ser usadas para justificar a desigualdade entre os gêneros dentro de relações íntimas, famílias, instituições e da própria sociedade.

As pesquisas dos sociólogos da medicina no subcampo dos estudos da ciência também revelam como o conhecimento médico é condicionado pelo contexto social no qual se desenvolve. Mais especificamente, esses estudiosos explicam que aquilo que é qualificado como uma enfermidade biológica ou uma evidência

biomédica é, muitas vezes, negociado e interpretado socialmente (JOYCE, 2008; TIMMERMANS, 2007). O trabalho de Steven Epstein é um exemplo desse tipo de pesquisa.

Em um livro recente, Epstein (2007) analisa a emergência, em meados dos anos 1980, de um novo paradigma de pesquisa biomédica, que inclui proativamente indivíduos de grupos sociais sub-representados (tais como as mulheres e as minorias raciais e étnicas) em estudos clínicos, tendo em vista a compreensão das diferenças entre os grupos, em relação aos processos das enfermidades e aos resultados dos tratamentos. Mesmo que esse novo paradigma ofereça ferramentas potenciais abordar questões insistentes sobre disparidades na saúde – por exemplo, por que mulheres negras com câncer de mama apresentam taxas de mortalidade mais altas que as mulheres brancas que sofrem da mesma doença? –, ele tem a consequência de materializar as categorias de raça e gênero como realidades biológicas. Mas, ao colocar em evidência como uma série de diferentes grupos de interesse e agentes institucionais (como ativistas feministas, defensores de grupos raciais e minorias, e vários núcleos de burocratas) pressionaram a favor desse novo paradigma de pesquisa, Epstein explica como o conhecimento que ele produz a respeito de raça e gênero é, em parte, resultado de conflitos e negociações sociais e políticos, em oposição a verdades essenciais encontradas na natureza. Em um livro anterior, Epstein (1996) salienta, de maneira semelhante, as políticas do conhecimento, ao demonstrar como a ciência – no que diz respeito à causa e ao tratamento do HIV/AIDS – é melhor compreendida como um amálgama construído e contestado por diferentes círculos (cientistas, médicos, companhias farmacêuticas, pacientes e ativistas, por exemplo), mais do que resultado de uma ciência “pura”.

Também sob o tema geral da construção social do conhecimento médico estão trabalhos influentes sobre medicalização. A medicalização ocorre quando problemas ou experiências humanas passam a ser definidas como problemas médicos, habitualmente em termos de doenças, enfermidades ou

síndromes. De modo geral, os sociólogos que estudam a medicalização enfatizam os processos pelos quais um diagnóstico particular é elaborado, aceito como medicamento válido, e passa a ser usado para definir e tratar os problemas dos pacientes. Alguns sociólogos descreveram diversos tipos de problemas e experiências que passaram a ser definidos e tratados medicamente. Estudos iniciais focalizaram a medicalização do desvio, incluindo a loucura, problemas com drogas e álcool e comportamento homossexual (CONRAD; SCHNEIDER, 1992). No decorrer dos anos, os sociólogos demonstraram que as funções reprodutivas naturais da mulher (como a gravidez, o parto e a menstruação) são rotineiramente medicalizadas (BARKER, 1998; RIESSMAN, 1983; RISK, 2003). A Prempro®, por exemplo, uma droga de reposição hormonal amplamente prescrita, é apenas a mais recente a ser usada no esforço contínuo de “tratar” medicamente os “sintomas” da menopausa, apesar do fato das mudanças associadas à menopausa serem aspectos comuns da vida reprodutiva das mulheres.

Nos últimos anos, os sociólogos têm focalizado a medicalização de eventos cotidianos, riscos de saúde e estados patológicos básicos (“proto doenças” ou, em inglês, “*proto illnesses*”), assim como as limitações sentidas pelos indivíduos e seus desejos de obter reforço, como, por exemplo, uma melhoria do desempenho sexual (CONRAD, 2007). Do mesmo modo, os motores da medicalização expandiram-se além dos profissionais médicos, dos movimentos sociais e das organizações, atingindo a biotecnologia, os consumidores e a indústria de seguros. Há evidências crescentes de que os aspectos comerciais da medicina, especialmente a indústria farmacêutica, são cada vez mais importantes na formatação e na disseminação do conhecimento médico para promover seus produtos. Atualmente, há estudos de caso importantes sobre a disfunção sexual feminina (HARTLEY, 2006), menopausa (BELL, 1990), depressão moderada (HORWITZ; WAKEFIELD, 2007), distúrbios do sono (WILLIAMS, 2005) e tantos outros problemas. O caso da disfunção erétil é revelador (LOE, 2004).

No final dos anos 1990, a impotência masculina foi renomeada como “disfunção erétil” e, em 1998, o *US Food and Drug Administration*<sup>3</sup> aprovou o Viagra® para seu tratamento. A droga foi direcionada a homens idosos com problemas eréteis crônicos e para a disfunção erétil associada ao câncer de próstata, à diabetes e outras condições médicas. A Pfizer, empresa farmacêutica produtora do medicamento, logo começou a promover o Viagra® para um público muito maior. Usando comerciais televisivos estrelados por atletas profissionais viris e relativamente jovens, a Pfizer apresentou seu produto como benéfico a qualquer homem, independentemente da idade. Quando novas drogas concorrentes, como a Cialis® e Levitra®, vieram à cena, elas foram amplamente divulgadas publicitariamente, não apenas como tratamento para a disfunção erétil, mas também como úteis a qualquer indivíduo que se preocupasse com sua experiência sexual (e a de sua parceira) ou desejasse reforçá-las. A propaganda da Cialis®, por exemplo, dizia “Cialis está pronta quando você estiver”. Tanto as fronteiras do diagnóstico de disfunção erétil, quanto os mercados para as drogas destinadas a ela, expandiram enormemente.

---

### **Implicações do conhecimento médico como um construto social para políticas de saúde**

Uma série de implicações políticas advém de descobertas-chave a respeito da construção social do conhecimento médico. Reconhecendo que o conhecimento médico sobre enfermidades e doenças é construído por apresentadores de propostas reivindicativas situados socialmente e por outras partes interessadas, podemos trazer uma consciência crítica maior ao processo de elaboração de políticas de saúde. Afinal, qualquer

---

<sup>3</sup> N. do T.: Instituição do Departamento estadunidense de serviços de saúde e humanos (US Department of Health and Human Services) responsável pela fiscalização de alimentos, alimentação, medicamentos, vacinas, tabaco, cosméticos etc.

resposta de uma política dessas a um problema é determinada pelo modo como o problema é, em primeiro lugar, definido ou enquadrado. Por exemplo, como abordaríamos o problema das disparidades de saúde entre grupos raciais e étnicos? Quando a solução é tornar obrigatório que os estudos clínicos financiados pelo governo federal incluam indivíduos de subgrupos sub-representados, nós inadvertidamente projetamos o problema como algo enraizado em diferenças biológicas entre grupos raciais e étnicos e minimizamos o papel das desigualdades estruturadas socialmente (EPSTEIN, 2007).

De maneira semelhante, quando definimos o alcoolismo como enfermidade, a abordagem predominante é tratar o indivíduo alcoólatra, mais do que examinar os fatores sociais que contribuem para o abuso de álcool ou o papel da indústria de álcool na promoção de seu produto. Quando as perspectivas médicas definem cada vez mais a obesidade como uma doença (mais do que um fator de risco para enfermidades como diabetes, enfermidade cardiovascular etc.), as políticas de saúde enfocam soluções como cirurgias de *bypass* gástrico (também conhecidas como cirurgias bariátricas), mais do que examinam o papel da promoção de produtos pela indústria alimentícia ou a disponibilidade de alimentos saudáveis nos bairros que registram altos níveis de obesidade<sup>4</sup>.

Alertas sobre os riscos da síndrome alcoólica fetal efetivamente culpam as mulheres individualmente e desviam a atenção das conexões bem estabelecidas entre classe, raça e resultado do parto (ARMSTRONG, 2003). Enquadrar a raiva sentida pelas mulheres como evidência de TPM, a ser tratada com antidepressivos, trivializa o impacto da desigualdade entre os gêneros na vida cotidiana das mulheres. E quando as dificuldades de atenção e de bom comportamento em crianças

---

<sup>4</sup> Mesmo algumas abordagens sociológicas mais recentes ignoram a questão de que estar acima do peso representa somente parte da variação normal entre os seres humanos e que por si só não torna a saúde precária.

são definidas como transtorno de déficit de atenção e hiperatividade (TDAH), as políticas escolares encorajam cada vez mais o uso de medicamentos e acomodações especiais para alunos com incapacidades de aprendizagem; ainda assim, essas respostas falham ao deixar de apontar as causas sociais e não-médicas da desatenção ou agitação infantis na sala de aula, tais como o aumento do tamanho das classes ou o fim dos programas de educação física (CONRAD, 1975).

Em cada caso, e também em muitos outros, o processo pelo qual problemas humanos tornam-se medicalizados é, antes de qualquer coisa, amplamente ignorado na criação de políticas dirigidas a essas questões. Uma abordagem construcionista social fornece um meio de compreender como tais problemas passam a ser definidos em termos médicos e como isso se traduz em políticas públicas (Cf. GUSFIELD, 1981). Como os exemplos acima atestam, construções medicalizadas também podem ser fortemente avaliativas (ou seja, sugerem como as pessoas devem se comportar) e resultar em políticas que autorizam o controle social.

Para os sociólogos, um dos resultados mais problemáticos da medicalização é que incentiva soluções médicas, ao mesmo tempo em que se ignora ou subestima o contexto social de problemas complexos (LANTZ; UCHTENSTEIN; POLLACK, 2007). Parece que temos uma preferência social para tratar problemas humanos como sendo individuais ou clínicos – seja obesidade, abuso de substâncias, dificuldades de aprendizagem, envelhecimento ou alcoolismo –, em vez de tratar das causas subjacentes de problemas sociais complexos e de sofrimento humano. Enxergamos rapidamente as intervenções médicas individuais como respostas logicamente consistentes a nossos problemas (cf. CONRAD; SCHNEIDER, 1992). Entretanto, a pesquisa sobre medicalização nos força a reconhecer tanto a origem quanto a limitação das considerações clínicas e médicas. Ao fazer isso, podemos ser mais céticos em relação a soluções medicalizadas rápidas para problemas sociais que são realmente complexos e multifacetados.

Por fim, a medicalização em si gera preocupações sobre a possibilidade de uma reforma significativa do sistema de saúde. Criar uma jurisdição ainda mais ampla de problemas médicos potencialmente sujeitos a seguros e reembolso público pode significar um sério impedimento ao fornecimento de uma cobertura universal e inclusiva da assistência de saúde. O que seria uma cobertura inclusiva no contexto da comercialização bem sucedida de uma medicina “eletiva”, em casos como cirurgia plástica ou medicina antienvelhecimento? Seria possível fornecer uma cobertura universal, dada a nossa predisposição cultural a “uma pílula para cada doença”, amplificada pela promoção feita pela indústria farmacêutica de uma “doença para cada pílula” (MINTZES, 2002: 909)? Haveria limites para o que pode ser medicalizado, ou seriam todos os problemas humanos e variações em características socialmente desejadas motivos de diagnósticos e tratamentos médicos? Em suma, os custos fiscais de uma medicalização descontrolada podem impedir significativamente qualquer tentativa de reformar o sistema de saúde (CONRAD; MACKIE; MEHROTRA, 2010).

---

#### **Diretrizes para o futuro**

Identificamos diretrizes importantes para o futuro da pesquisa construcionista social na sociologia da medicina. Uma diretriz intrigante seria elaborar trabalhos a partir de estudos recentes que examinam o impacto da internet na experiência da doença (BARKER, 2008; CONRAD; STULTS, 2010; PITTS, 2004). Durante décadas, os sociólogos mostraram a doença como uma experiência privativa e nisso, em comparação a outras formas de desvio social, quase não havia subculturas de doenças. A internet – com seus sites interativos, fóruns de discussão e redes sociais como o Facebook – está mudando isso. Com milhares de páginas eletrônicas e grupos de usuários dedicados a quase qualquer doença imaginável, a doença está se tornando uma experiência cada vez mais pública. Isso está conduzindo não somente à criação de subculturas de doenças, mas também a movimentos

sociais baseados em doenças, demandas leigas por medicalização ou desmedicalização (CONRAD; STULTS, 2010), novos caminhos para o compartilhamento de informações e experiências e expansão da influência do conhecimento leigo sobre as doenças. Há trinta anos, poucos portadores de uma doença ou distúrbio conheciam outros com o mesmo problema; com o advento da internet, isso está se tornando cada vez mais improvável e as consequências desse fenômeno são um prato cheio para a sociologia. Os sociólogos estão bem situados para examinar como os fóruns da internet afetam a construção das identidades baseadas em doenças de seus participantes e o impacto em suas experiências.

Além do papel da internet em si, futuros pesquisadores construcionistas sociais terão de rastrear a influência emergente dos leigos e de seu conhecimento sobre as doenças, a medicina enquanto instituição e a natureza da assistência de saúde. Já que os leigos vêm se envolvendo mais no comportamento coletivo em relação a doenças, incluindo a produção de conhecimento leigo, e tornando-se consumidores cada vez mais ativos da assistência médica, qual será o impacto no significado da doença, na prestação de serviços, no papel e na influência da profissão médica? Os leigos podem usar a internet para criar e reunir novos conhecimentos médicos e, com ou sem a internet, organizar-se a fim de promover suas próprias reivindicações sobre recursos e tratamentos para doenças (BROWN, 2007). Comparados aos colegas de 50 anos atrás, os médicos vivenciam um declínio relativo em sua autoridade profissional. Tanto refletindo, como reforçando essa tendência, os leigos portadores de doenças possuem uma voz mais potente e há também um reconhecimento maior dessa voz. As implicações para as políticas de saúde relacionadas a essa mudança constituem um âmbito importante para pesquisas futuras.

Os estudos sobre a medicalização continuarão a ser um âmbito importante de pesquisas na tradição construcionista social. À medida que os Estados Unidos caminham em direção a reformas no sistema de assistência de saúde e à potencial

cobertura universal (ou, pelo menos, expandida) dos seguros de saúde, de que maneira a medicalização impactará no que está assegurado e como o que está assegurado impactará na medicalização? Como a ascensão de medicamentos comercializados e incrementos biomédicos (como a genética e as drogas) impactará em nossos custos médicos e qual será o papel das forças favoráveis à medicalização nessa área? Será, por exemplo, que os seguros de saúde cobrirão tratamentos contra a infertilidade, intervenções genéticas para “vícios”, cirurgias bariátricas e incrementos biomédicos, tais como o hormônio do crescimento humano para pessoas de baixa estatura ou as chamadas drogas inteligentes (medicamentos estimulantes) para estudantes e intelectuais?

Evidentemente, a medicalização descontrolada é apenas uma razão a mais para que a reforma do sistema de assistência de saúde seja tão difícil de ser alcançada; mas essa reforma pode, de fato, ser uma das poucas forças compensadoras para aquilo que, por outro lado, parece ser uma tendência cada vez mais crescente à medicalização. Talvez o problema da medicalização nos ajude, enquanto sociedade, a perceber que nossos recursos são limitados, mesmo que as promessas feitas pela indústria biomédica comercial pareçam ilimitadas. Em outras palavras, os processos de medicalização têm uma importância considerável no debate sobre a assistência de saúde e os sociólogos encontram-se em uma boa posição para estudá-los e informar o debate.

---

### Conclusões

Neste artigo, tocamos em diferentes modos pelos quais os sociólogos da medicina utilizaram uma abordagem construcionista social para estudar a doença nos últimos 50 anos. Destacamos as descobertas-chave de três linhas de pesquisa e apontamos algumas de suas implicações para políticas de saúde. Em primeiro lugar, algumas doenças são particularmente permeadas por significados culturais – que não são diretamente derivados da natureza dessas condições de saúde –, os quais

modelam a maneira como a sociedade responde a seus portadores e influencia as experiências de tais doenças. Em segundo lugar, todas as doenças são socialmente construídas no nível da experiência, com base no modo como os indivíduos passam a entendê-las, como forjam suas identidades e como vivem com e apesar delas. Em terceiro lugar, como demonstraram analistas feministas, assim como analistas dos estudos da ciência e analistas da medicalização, o conhecimento médico sobre as enfermidades não é necessariamente encontrado objetivamente na natureza; mais do que isso, ele é construído e desenvolvido por indivíduos e grupos reivindicadores e partes interessadas que frequentemente possuem uma forte agenda política, carregada de juízos de valor.

Essas descobertas não invalidam as perspectivas científicas e médicas; e sim, mais do que isso, demonstram que enfermidades e doenças são tanto produtos sociais quanto médicos-científicos. Embora sejam, por si só, sociologicamente significativas, tais descobertas têm inúmeras implicações para políticas de saúde. Algumas delas já foram adotadas, mas outras precisam ainda abrir caminho para dentro da arena política. Ao revelar as contingências sociais da doença nos níveis individual, institucional e societal, uma abordagem construcionista social fornece um cunho conceitual inestimável para a formulação de políticas de saúde.

Isso chama nossa atenção para os espaços contingentes onde alguma forma de ação (ou inação) pode alterar fundamentalmente eventos subsequentes. Uma abordagem construcionista nos lembra de que a forma como um problema é definido afeta como (ou mesmo se) a sociedade responde ao problema e como as experiências dos indivíduos são influenciadas por essa definição e respondem a seu problema. Sendo assim, o construcionismo social fornece uma oposição à lógica determinista da medicina em maneiras que podem ampliar e enriquecer deliberações e decisões tomadas em políticas de saúde. Para esse fim, devemos nos perguntar recorrentemente: qual é a definição do problema no qual uma

política de saúde se baseia, como foi elaborada e quais são as consequências de se adotar essa definição? Sem essas questões teoricamente importantes para nos guiar na tomada de decisões, possivelmente cometeremos erros sérios na implementação de futuras reformas nos sistemas de saúde e nas iniciativas relacionadas a políticas de saúde<sup>5</sup>.

### Bibliografia

ACEMOGLU, Daron; ANGRIST, Joshua D. "Consequences of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act". *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 109, p. 915–57, Oct. 2001.

AMY, Nancy K. et al. "Barriers to Routine Gynecological Cancer Screening for Obese White and African American Women". *International Journal of Obesity*, New York, v. 30, n. 1, p. 147–55, Jan. 2006.

ARMSTRONG, Elizabeth M. *Conceiving risk, bearing responsibility: fetal alcohol syndrome and the diagnosis of moral disorder*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003.

BANKS, Jonathan; PRIOR, Lindsay. "Doing Things with Illness: The Micro Politics of the CFS Clinic". *Social Science and Medicine*, [s.l.], v. 52, n. 1, p. 11–23, Jan. 2001.

BARKER, Kristin. 1998. "A Ship upon a Stormy Sea: The Medicalization of Pregnancy." *Social Science and Medicine* 47:1067–76.

\_\_\_\_\_. *The Fibromyalgia Story: Medical Authority and Women's Worlds of Pain*. Philadelphia: Temple University Press, 2005.

---

<sup>5</sup> N. do T.: Ao final do texto, os autores agradecem a Renne Anspach, Paula Lantz, Eliza Pavalko, Val Burris e aos revisores anônimos que colaboraram positivamente para a produção do artigo original.

- \_\_\_\_\_. "Electronic Support Groups, Patient-Consumers, and Medicalization: The Case of Contested Illness". *Journal of Health and Social Behavior*, Austin, v. 49, n. 1, p. 20–36, Mar. 2008.
- BARNES, Colin; MERCER, Geof; SHAKESPEARE, Tom. *Exploring disability: a sociological introduction*. Malden: Polity Press, 1999.
- BARRY, Collean et al. "Obesity Metaphors: How Beliefs about Obesity Affect Support for Public Policy". *The Milbank Quarterly*, New York, v. 87, n. 1, p. 7–47, Mar. 2009.
- BECKER, Howard. *Outsiders: studies in the Sociology of Deviance*. New York: Free Press, 1963.
- BELL, Susan. "Sociological Perspectives on the Medicalization of Menopause". *Annals of the New York Academy of Sciences*, New York, v. 592, p. 173–78, Jun. 1990.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *The social construction of reality: a treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor, 1966.
- BLUMER, Herbert. *Symbolic Interactionism: perspective and method*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1969.
- BROWN, Phil. "Popular Epidemiology and Toxic Waste Contamination: Lay and Professional Ways of Knowing." *Journal of Health and Social Behavior*, Austin, v. 33, p. 267–81, 1992.
- \_\_\_\_\_. "Naming and framing: the social construction of diagnosis and illness". *Journal of Health and Social Behavior*, Austin, número extra, p. 34-52, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Toxic exposures: contested illnesses and the environmental health movement*. New York: Columbia University Press, 2007.

- BROWN, Phil et al. "Embodied health movements: new approaches to social movements in health". *Sociology of Health and Illness*, London, v. 26, n. 1, p. 50–80, Jan. 2004.
- BURY, Michael. "Chronic Illness as Biographical Disruption". *Sociology of Health and Illness*, London, v. 4, n. 2, p. 167–182, Jul. 1982.
- CHARMAZ, Kathy. *Good days, bad days: the self in chronic illness and time*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1991.
- CLARKE, Adele. *Disciplining reproduction: modernity, American life sciences, and "the problems of sex."* Berkeley: University of California Press, 1998.
- CONRAD, Peter. "The discovery of hyperkinesis: notes on the medicalization of deviant behavior". *Social problems*, Los Angeles, v. 23, n. 1, p. 12-21, Oct. 1975.
- \_\_\_\_\_. "The experience of illness: recent and new directions". *Research in the Sociology of Health Care*, [s.l.], v. 6, p. 1–31, 1987.
- \_\_\_\_\_. *The medicalization of society: on the transformation of human conditions into treatable disorders*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007.
- CONRAD, Peter; MACKIE, Thomas; MEHROTRA, Ateev. "Estimating the costs of medicalization". *Social Science and Medicine*, [s.l.], v. 70, n. 12, p. 1943–1947, Jun. 2010.
- CONRAD, Peter; SCHNEIDER, Joseph W. *Deviance and medicalization: from badness to sickness*. Ed. expandida. Philadelphia: Temple University Press, 1992.
- CONRAD, Peter; STULTS, Cheryl. "Internet and the illness experience". In: BIRD, Chloe E. et al. (eds.). *The handbook of Medical Sociology*. 6th ed. Nashville: Vanderbilt University Press, 2010, p. 179-191.
- DOLNICK, Edward. "Deafness as culture". *The Atlantic Monthly*, Boston, v. 272, n. 3, p. 37–53, Sep. 1993.

- DUMIT, Joseph. "Illness you have to fight to get: facts and forces in uncertain, emergent illnesses". *Social Science and Medicine*, [s.l.], v. 62, n. 3, p. 577–590, Feb. 2006.
- EHRENREICH, Barbara; ENGLISH, Deirdre. *For her own good: 150 years of the experts' advice to women*. Garden City: Doubleday, 1978.
- EISENBERG, Leon. "Disease and illness: distinctions between professional and popular ideas of sickness". *Culture, Medicine and Psychiatry*, Cleveland, v. 1, n. 1, p. 9–23, 1977.
- EPSTEIN, Steven. *Impure science: AIDS, activism, and the politics of knowledge*. Berkley: University of California Press, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Inclusion: the politics of difference in medical research*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- FOUCAULT, Michel. *The birth of the clinic: an archaeology of medical perception*. New York: Vintage Books, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Discipline and punish: The birth of the prison*. New York: Vintage, 1977.
- FOX, N. J.; WARD, K. J.; O'ROURKE, A. J. "The 'Expert Patient': empowerment or medical dominance? The case of weight loss, pharmaceutical drugs and the internet". *Social Science and Medicine*, [s.l.], v. 60, n. 6, p. 1299–1309, Mar. 2005.
- FRANK, Arthur. *The wounded storyteller: body, illness, and ethics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.
- FREIDSON, Eliot. *Profession of Medicine: a study of the Sociology of Applied Knowledge*. New York: Harper and Row, 1970.
- GLASER, Barney G.; STRAUSS, Anselm C. *Awareness of dying*. Chicago: Aldine Transaction, 1965.
- GOFFMAN, Erving. *Asylums: essays on the social situation of mental patients and other inmates*. Garden City: Doubleday, 1961.

- \_\_\_\_\_. *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1963.
- GUSFIELD, Joseph. R. "Moral passage: the symbolic process in the public designations of deviance". *Social Problems*, Los Angeles, v. 15, n. 2, p. 175–188, 1967 (outono).
- \_\_\_\_\_. "Categories of ownership and responsibility in social issues: alcohol abuse and automobile use". *Journal of Drug Issues*, Tallahassee, v. 5, p. 285–303, 1975.
- \_\_\_\_\_. *The culture of public problems*. Chicago: The University of Chicago Press, 1981.
- GUSSOW, Zachary; TRACY, George S. "Status, ideology and adaptation to stigmatized illness: the case of leprosy". *Human Organization*, Oklahoma City, v. 27, n. 4, p. 316–325, 1968 (inverno).
- HACKING, Ian. *The social construction of what?* Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- HARDEY, Michael. "Doctor in the house: the internet as a source of lay health knowledge and the challenge to expertise". *Sociology of Health and Illness*, London, v. 21, n. 6, p. 820–835, Nov. 1999.
- HARTLEY, Heather. "The 'pinking' of Viagra culture: drug industry efforts to create and repackage sex drugs for women". *Sexualities*, Thousand Oaks, v. 9, n. 3, p. 363–378, Jul. 2006.
- HORWITZ, Allan; WAKEFIELD, Jerome C. *The loss of sadness: how Psychiatry transformed normal sorrow into depressive disorder*. New York: Oxford University Press, 2007.
- JOYCE, Kelly. *Magnetic appeal: MRI and the myth of transparency*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.
- KLAWITER, Maren. *The biopolitics of breast cancer*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2008.
- KLEINMAN, Arthur. *The illness narratives: Suffering, healing and the human condition*. New York: Basic Books, 1988.

- KLITZMAN, Robert; BEYER, Ronald. *Mortal secrets: truth and lies in the age of AIDS*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.
- KROLL-SMITH, Steve; FLOYD, Hugh. *Bodies in protest: environmental illness and the struggle over medical knowledge*. New York: New York University Press, 1997.
- LANTZ, Paula M.; UCHTENSTEIN, Richard L.; POLLACK, Harold A. "Health policy approaches to population health: the limits of medicalization". *Health Affairs*, Bethesda, v. 26, n. 5, p. 1253–1257, 2007.
- LEE, Barbara. "A decade of the Americans with Disabilities Act: judicial outcomes and unresolved problems". *Industrial Relations*, Berkeley, v. 42, n. 1, p. 11–30, Jan. 2001.
- LINTON, Ralph. *The study of man*. New York: Appleton-Century-Crofts, 1936.
- LOE, Meika. *The rise of Viagra: how the little blue pill changed sex in America*. New York: New York University Press, 2004.
- LORBER, Judith. *Gender and the social construction of illness*. Thousand Oaks: Sage, 1997.
- LUPTON, Deborah. "Foucault and the medicalisation critique". In: PETERSEN, A.; BUNTON, R. *Foucault, Health and Medicine*. New York: Routledge, 1997, p. 94-110.
- MARKENS, Susan. "The problematic of 'experience': a political and cultural critique of PMS". *Gender & Society*, New York, v. 10, n. 1, p. 42–58, Feb. 1996.
- MINTZES, Barbara. "Direct to consumer advertising is medicalising normal human experience". *British Medical Journal*, London, v. 324, n. 7342, p. 908–909, Apr. 2002.
- OLIVER, Mike. "Defining impairment and disability: issues at stake." In: BARNES, Colin; MERCER, G. *Exploring the divide*. England: The Disability Press, 1996, p. 29-54.

- PEYROT, Mark; MCMURRY, James F.; HEDGES, Richard. "Living with diabetes". In: ROTH, J. A.; CONRAD, P. *The experience and management of chronic illness*. Greenwich: JAI Press, 1987, p. 107-146.
- PITTS, Victoria. "Illness and internet empowerment: writing and reading breast cancer in cyberspace". *Health: An Interdisciplinary Journal for the Social Study of Health, Illness, and Medicine*, Thousand Oaks, v. 8, n. 1, p. 33-59, 2004.
- POPAY, Jennie; WILLIAMS, Gareth. "Public health research and lay knowledge". *Social Science and Medicine*, [s.l.], v. 42, n. 6, p. 759-768, Mar. 1996.
- RADIN, Patricia. "'To me, it's my life': medical communication, trust, and activism in cyberspace". *Social Science and Medicine*, [s.l.], v. 62, n. 3, p. 591-601, Feb. 2006.
- RIESSMAN, Catherine. "Women and medicalization: a new perspective". *Social Policy*, [s.l.], v. 14, n. 1, p. 3-18, primavera 1983.
- RISKA, Elianne. "Gendering the medicalization thesis". *Advances in Gender Research*, London, v. 7, p. 61-89, 2003.
- ROSE, Nikolas. *Politics of life itself: biomedicine, power and subjectivity in the twenty-first century*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- SCAMBLER, Graham. *Epilepsy*. London: Taylor and Francis, 1989.
- SCHNEIDER, Joseph W.; CONRAD, Peter. *Having epilepsy: the experience and control of illness*. Philadelphia: Temple University Press, 1983.
- SCHUTZ, Alfred. "Phenomenology and the Social Sciences". In: NATANSON, M. *Collected papers: The problem of social reality*, Vol. 1. The Hague: M. Nijhoff, 1967, p. 118-139.
- SNADDEN, David; BROWN, Julia Belle. "The experience of asthma". *Social Science and Medicine*, [s.l.], v. 34, n. 12, p. 1352-1361, Jun. 1992.

- SONTAG, Susan. *Illness as metaphor*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 1978.
- SPECTOR, Malcolm; KITSUSE, John. *Constructing social problems*. Menlo Park: Cummings, 1977.
- STRAUSS, Anselm C.; GLASER, Barney G. (eds.). *Chronic illness and the quality of life*. St. Louis: C. V. Mosby, 1975.
- TIMMERMANS, Stephan. *Postmortem: how medical examiners explain suspicious deaths*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- TIMMERMANS, Stephan; HAAS, Steven. "Towards a Sociology of Disease." *Sociology of Health and Illness*, London, v. 30, n. 5, p. 659–676, Jul. 2008.
- TURNER, Bryan S. *Medical power and social knowledge*. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage, 1995.
- WAITZKIN, Howard. *The politics of medical encounters: how patients and doctors deal with social problems*. New Haven: Yale University Press, 1991.
- WEITZ, Rose. "Living with the stigma of AIDS". *Qualitative Sociology*, New York, v. 13, n. 1, p. 23–38, 1990.
- WILLIAMS, Simon. *Sleep and society: sociological ventures into the (un)known*. New York: Routledge, 2005.
- ZOLA, Irving K. "Medicine as an institution of social control". *Sociological Review*, Malden, v. 20, p. 487-504, 1972.
- \_\_\_\_\_. *Missing pieces: a chronicle of living with a disability*. Philadelphia: Temple University Press, 1982.

*Traduzido por: Tatiana de Andrade Barbarini*<sup>6</sup>  
*Revisado por: José Augusto Guimarães de Lemos*

---

<sup>6</sup> E-mail: (tati.barbarini@gmail.com), mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas. A tradução e a publicação do artigo foram autorizadas pelos autores via correspondência eletrônica em 31/05/2011.

# RESENHAS

**SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA; MENESES,  
MARIA PAULA [ORGS.]. *EPISTEMOLOGIAS DO SUL*.  
SÃO PAULO: CORTEZ, 2010**

*Deolindo de Barros\**

Boaventura de Sousa Santos, professor catedrático aposentado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, é um prolífico autor e um dos maiores sociólogos da atualidade, tendo já realizado extensas pesquisas sobre as regiões e/ou nações do Sul global, que resgatam e valorizam os conhecimentos, experiências, práticas e saberes próprios dos povos do Sul. Este excelente trabalho organizado juntamente com Maria Paula Meneses, pesquisadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, intitulado *Epistemologias do Sul*, é um dos maiores trabalhos concernentes ao Sul global e uma das maiores contestações aos saberes e valores dominantes do Ocidente; os seus embates contra os saberes orquestrados e impostos pelo colonialismo e capitalismo a serviço do Ocidente são de extrema importância para a historiografia dos povos do Sul.

Como bem argumenta Santos (1995: 508), *uma epistemologia do Sul assenta em três orientações: aprender que existe o Sul; aprender a ir para o Sul; aprender a partir do Sul e com o Sul*. Sendo assim, após vários anos de pesquisa e articulações com autores das mais

---

\* Doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

diversas nações do Sul geográfico e metafórico, notadamente aqueles que tomam partido em favor daqueles que são vítimas das mais diferentes e nefastas consequências do domínio colonialista, imperialista e capitalista, assim temos em mãos mais uma obra digna de leitura não apenas para aqueles que navegam na contra-corrente, como igualmente para o leitor mais inteligente.

A obra levanta algumas questões pontuais e muito relevantes: Por que motivo, nos dois últimos séculos, o âmbito cultural e político da produção e reprodução do conhecimento foi suprimido da reflexão epistemológica da epistemologia dominante? Essa descontextualização acarretou quais consequências? Outras epistemologias são hoje plausíveis? Tomando como referência duas ideias, esta obra tenta responder a estas questões. Primeiramente, as epistemologias neutras não existem, e são menos neutras aquelas que tencionam demonstrar essa neutralidade. Subsidiariamente, são nas práticas de conhecimento e nos seus reflexos em outras práticas sociais que a reflexão epistemológica deve debruçar-se, e não nos conhecimentos em abstrato. É com base nessas ideias e noções que devemos analisar e discutir o reflexo do colonialismo e do capitalismo modernos na formação das epistemologias dominantes. Mais do que as dominações geralmente conhecidas, a dominação colonial é igualmente uma dominação epistemológica, o que gerou uma relação bastante iníqua entre saberes, fazendo com que os saberes peculiares dos povos e nações colonizados, bem como diversas outras formas de saber foram suprimidos e inferiorizados.

Devemos ainda frisar que a obra organizada por Santos e Meneses não se limita apenas a indagações, mas sim tenta responder as três questões levantadas. Daí o livro sugere as epistemologias do Sul como alternativa, de modo a não ficar circunscrito a uma crítica simples. É esse manancial e essa série de intervenções epistemológicas que indagam a respeito das condições de um diálogo horizontal entre saberes (ecologia de saberes), valorizam os conhecimentos que obtiveram sucesso na

sua resistência, bem como as reflexões que tais saberes produziram, e mostram como a epistemologia dominante fez sucumbir outros modos de saber nesses últimos séculos, é que se denomina genericamente de epistemologias do Sul.

Os organizadores da obra assinalam que as epistemologias do Sul podem ser entendidas como a diversidade epistemológica do mundo. Tentando reparar os danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo, o Sul é aqui entendido metaforicamente como um campo de desafios epistêmicos. De certa forma, esta noção de Sul vai ao encontro do Sul geográfico, ou seja, aqueles lugares e países do mundo que foram colonizados pelas potências européias, e por isso não lograram os mesmos desenvolvimentos econômicos do Norte global (Europa e EUA designadamente), salvo, notadamente, a Austrália e a Nova Zelândia (a Oceania, por assim dizer). Entretanto, este alinhamento da concepção do Sul e do Sul geográfico não é total, na medida em que o Norte geográfico tem o seu “terceiro mundo interior” e o Sul geográfico sempre teve as suas “pequenas Europas”, as suas “Europas internas”. Isto é, os muçulmanos, os indígenas, os trabalhadores migrantes, as mulheres, os afro-descendentes, os ciganos, etc, constituem grupos e classes sociais bastante vastos que sofrem os reflexos do colonialismo e do capitalismo no interior do Norte global, enquanto que pequenas elites locais beneficiaram e continuam a beneficiar com a dominação colonial e capitalista no Sul global, subalternizando assim outros grupos e classes sociais. A noção básica é que além das dominações por que é geralmente conhecido o colonialismo, ele estende os seus tentáculos a outros domínios e esferas nem sempre vistos como coloniais, fazendo desaparecer conhecimentos específicos dos povos e nações colonizados. Ou seja, o colonialismo é uma relação extremamente iníqua de saber-poder, uma dominação epistemológica. A investigação das condições de um diálogo horizontal entre saberes, a valorização dos saberes que resistiram com sucesso e a denúncia da supressão dos saberes próprios dos povos colonizados é que se designa por

epistemologias do Sul. As ecologias de saberes são justamente esse diálogo entre diferentes formas de saberes/conhecimentos.

Ainda que não denominem como epistemologias do Sul as suas pesquisas, de um modo ou outro, os autores presentes nesta obra compartilham as finalidades deste conceito/proposta. Vejamos que a esmagadora maioria deles é originária do Sul geográfico (África, América Latina, Ásia), e defendem as propostas e os interesses do Sul metafórico no interior de cada uma dessas regiões do mundo, defendendo a causa daqueles que sofrem os impactos e os reflexos do colonialismo e do capitalismo, bem como do colonialismo interno, isto é, do poder racista/etnicista que opera no interior de um Estado-nação, para usar a expressão de Pablo González Casanova (1965) e Rodolfo Stavenhagen (1965).

Para além da introdução, a obra encontra-se dividida em quatro partes. *Da Colonialidade à Descolonialidade* traduz-se na primeira parte, e analisa como a construção de hierarquias entre saberes foi resultado da dominação econômica, política e cultural, isto é, algumas das diretrizes básicas da distinção epistemológica.

*As Modernidades das Tradições* constitui(em) a segunda parte da obra, em que focaliza a dicotomia entre tradição e modernidade, isto é, as dicotomias fundamentais em que foi entornada a diferença epistemológica. A denominação de saberes tradicionais ou restos de um passado sem futuro aparece como resultado da subalternização dos saberes não-ocidentais. Paradoxalmente, tanto os saberes designados como modernos, como os designados como tradicionais foram investidos de modernidade pela dicotomização dos conhecimentos que foi um ato moderno – eis o objetivo desta parte. Os saberes tradicionais devem ser tratados como modernidades alternativas, na medida em que se mostraram modernos no modo como opuseram ao saber hegemônico.

A terceira parte da obra intitula-se *Geopolíticas e a sua Subversão*. Esta parte trata da formação do conhecimento moderno hegemônico e o aprofundamento dos lugares e contextos que se

encontram na sua origem, e para os saberes desqualificados/inferiorizados, bem como para as práticas e agentes sociais que os produziam e reproduziam, que significação isso teve. A valorização dos saberes até agora desqualificados como locais, ou seja, como contextuais e a identificação da diversidade epistemológica do mundo, são facilitados pela pluralidade dos lugares e contextos.

*As Reinvenções dos Lugares*, voltando-se aos lugares para sugerir a sua reinvenção, traduz-se na quarta e última parte dessa obra. A noção básica é que a riqueza dos lugares sempre se viu reduzida e limitada pela definição hegemônica/predominante dos lugares de produção de conhecimento, a iniciar-se pela dos lugares da modernidade capitalista ocidental. Para tornar credível quer a superioridade do saber que se queria infundir, quer a subalternidade do saber que se queria eliminar, a diversidade epistemológica de cada um deles (lugares) foi suprimida. A pauperização epistemológica tanto do Norte global como do Sul global, ainda que com corolários muito diferentes para um e para outro, como resultado da imposição da distinção epistemológica orquestrada pelo colonialismo e pelo capitalismo modernos, é o que tenciona mostrar a reinvenção dos lugares.

A obra compensa e é frutífera em termos de riqueza conceitual e analítica, contribuindo peremptoriamente para os campos de estudo da epistemologia, da teoria pós-colonial, dos movimentos sociais, da democracia, etc., ao demonstrar uma cosmovisão condizente com os anseios e as expectativas das classes, grupos sociais e sociedades do Sul global, como a brasileira por exemplo. Além disso, os autores apresentam colocações contundentes e afirmativas a respeito do reconhecimento, qualificação e valorização dos conhecimentos, saberes, práticas e experiências dos povos do Sul, posicionando-se neutra e claramente num certo lugar do mundo das reflexões/idéias.

Para finalizar, uma das características marcantes deste livro organizado por Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses, é o fato da obra levantar novos questionamentos, provocar inquietações, gerar expectativas e abrir novos horizontes

de pesquisa, de modo a despontar no leitor novas possibilidades de abordagens e interpretações, deixando-o deste modo munido de novas ferramentas de pensamento e contestação dos paradigmas impostos e transmitidos pela modernidade capitalista.

Santos e Meneses argumentam que confrontando as fundações das relações epistêmicas modernas, coloniais e imperiais, esta obra polemiza os sentidos e as explicações epistemológicas dominantes/hegemônicas. Articulado de modo sólido as diversas perspectivas críticas à epistemologia moderna, constituídas a partir de distintos lugares e disciplinas, este livro auxilia, assim, na descolonização do saber. Incluindo, após a reconfiguração, as experiências de conhecimento do Norte global, as epistemologias do Sul traduzem-se num convite a um vasto reconhecimento das experiências de conhecimento do mundo. Novas formas de diálogo e pontes indiscutíveis de intercomunicação são deste modo estabelecidas. Mesmo consciente de que a “versão completa e integral” é impossível, o mundo não se pode satisfazer com breves resumos de si próprio, nem no âmbito epistemológico, nem em outros contextos. Para que a intencionalidade e a compreensão das práticas sociais seja a mais abrangente, justa e democrática possível, a energia deve focalizar-se na valorização da diversidade de saberes, no diálogo horizontal entre as diferentes formas de conhecimento (ecologia dos saberes).

IUMATTI, P.; SEABRA, M.; HEIDEMANN,  
H. D. (org.) *Caio Prado Jr. e a Associação dos  
Geógrafos Brasileiros. São Paulo: Edusp, 2008, 360p.*

AS INTERPRETAÇÕES SOBRE CAIO PRADO JR.

*Diogo da Silva Roiz\**

As interpretações sobre Caio Prado Jr. são diversificadas e se avolumam, cada vez mais, no tempo. Por suas características pioneiras e suas qualidades originais, sua obra deu novos contornos sobre a interpretação do Brasil, no momento mesmo em que foi produzida. A trajetória de Prado Jr. é igualmente rica, em seus empreendimentos socioculturais e políticos, com a administração de revistas e editora, tanto quanto com a forma como inquiriu os problemas de seu tempo, ao dar ênfase e efetuar, ao mesmo tempo, uma leitura totalmente original do marxismo para entender os vários sentidos da história do Brasil; e que em seu eixo colonial, voltado para a exportação de mercadorias primárias, junto ao mercado internacional, igualmente lhe fincariam uma fortuna crítica, ao ser excluído das massas nos processos políticos e econômicos, com relação à monocultura, a grande propriedade e ao trabalho escravo.

Se esse mote de questões já torna a obra e seu autor fundamentais para o entendimento do país, tem sido muito feliz também o trabalho realizado por vários pesquisadores

---

\* Doutorando em História pela UFPR, bolsista do CNPq. Mestre em História pela UNESP. Professor da UEMS. E-mail: diogosr@yahoo.com.br.

de procurar tornar pública suas correspondências, seus diários e seus textos dispersos. Está ligada a este movimento a publicação deste livro, cujo foco na participação e na contribuição do autor com a formação da Associação de Geógrafos Brasileiros, enseja mais questionamentos, leituras e caminhos para as interpretações de sua obra e a compreensão de sua trajetória. Além da publicação, em CD-ROM e em partes do livro, da documentação dispersa dos primeiros anos de funcionamento da associação, nos anos iniciais da década de 1930, composta, dentre outras coisas, por cartas, cadernos de atas, listas de associados, quando Prado Jr. dela participaria como secretário, a obra também apresenta como se deu tal associação, a dinâmica da historiografia nas primeiras décadas do século passado, quais os vínculos de amizade que Prado Jr. construiu por meio da associação, com os textos sugestivos de Manoel Seabra e de Paulo Iumatti, e a entrevista que os organizadores do livro fizeram com Manuel Correia de Andrade, juntamente com a análise e reprodução dos documentos, tornam a edição ainda mais rica.

O dossiê de textos, basicamente, cobre os anos de 1934 e 1935, mas em sua interpretação Manoel Seabra (2008, p. 13-126) estenderia seus comentários para além desse período. Na descrição e comentários circunstanciados que fez para apresentar a organização dos documentos, além de propor uma sistematização para o conjunto, também efetuará uma interessante abordagem, ao interpretar as atas, correspondências e os vínculos de Prado Jr. na associação. Segundo ele, para ocorrer à fundação da associação foram também fundamentais a participação de Pierre Deffontaines, Jehan-Albert Vellard, Rubens Borba de Moraes e Luiz Flores de Moraes Rego. Para ele:

A primazia da iniciativa por parte de Deffontaines é indiscutível, bastando, por exemplo, reportar-nos à fala de Caio Prado por ocasião da primeira presença de Pierre Monbeig em uma reunião da Associação. A relação de complementaridade com o ensino de Geografia recém-instituído é evidente e, nesse sentido, não é um despropósito Claire Delfosse

afirmar que para criar a cadeira de Geografia ele [Deffontaines] fundou a AGB, mas preferimos a versão de Caio Prado de que a AGB é fruto do ensino de Geografia inaugurado em São Paulo pela FFCL-USP (2008, p. 39).

Além disso, a correspondência permite entender parte do “método investigativo em Geografia que Deffontaines trouxe”, dando ênfase “ao trabalho de campo [...] e à excursão como atividade pedagógica relevante do ensino” (2008, p. 74).

O texto de Paulo Iumatti (2008, p. 127-168) nos oferece igualmente uma rica leitura historiográfica sobre o ‘sentido da colonização’, nas primeiras décadas do século passado, quando Prado Jr. forjaria o conceito, fazendo uso de uma leitura original do marxismo, para interpretar a realidade e a história brasileira. Para formular tal conceito, diz-nos Iumatti, “Caio Prado cotejou os resultados dos trabalhos empíricos ou teóricos de outros pesquisadores com pesquisas empíricas próprias, em parte realizadas, inicialmente, de 1934 a 1935, no âmbito do grupo da Associação de Geógrafos Brasileiros, que se formara a partir da fundação da Universidade de São Paulo em 1934” (2008, p. 130). Naquele momento se daria a feitura dos primeiros esboços, que reelaborados e retrabalhados nos anos seguintes, formariam seu conceito de ‘sentido da colonização’. Foi em meio a essas e outras pesquisas, “cuja abrangência e urgência eram determinadas tanto pelo engajamento político quanto pelo *aprofundamento e aperfeiçoamento da visão do modo como se processava o conhecimento*, [que] Caio Prado formulava as idéias que se cristalizariam em ‘Sentido da Colonização’ sobre temas como a produção para o mercado mundial enquanto chave para compreensão da história brasileira; a natureza e o significado do *plantation system* no mundo moderno e contemporâneo; a perpetuação da herança colonial nos países da periferia do capitalismo” (2008, p. 138-39), entre outras questões. As descobertas que daí provieram, e que resultaram em seu *Formação do Brasil contemporâneo*, de 1942, onde sistematizaria esse conceito, foi palco de vários debates

na historiografia brasileira, tanto quanto na de outros países, pois, sua leitura original dos mecanismos de funcionamento do capitalismo mercantil e seu significado para as periferias do sistema, como no caso das colônias que serviam basicamente como fornecedoras de produtos primários, seria verdadeiramente um marco. E é nesse ponto que o autor indica de que modo Caio Prado se enriqueceu com a leitura da historiografia europeia (portuguesa e francesa especialmente), assim como alguns de seus livros foram lidos, resenhados e interpretados fora do país, com especial destaque para o caso da França. Para ele, foi justamente esses debates que possibilitaram a divulgação do conceito de 'sentido da colonização' em outros países, bem como o questionamento quanto a sua operacionalidade para outros espaços da América Latina. Contudo, o autor não avança efetuando um levantamento sistemático dessas discussões, nem tão pouco agrupando como dialogaram com a obra de Caio Prado, ou quais leituras e críticas fizeram ao conceito de 'sentido da colonização' – exceto para alguns exemplos tirados de certas leituras efetuadas na França.

Certamente que com a entrevista oferecida por Manuel Correia de Andrade, e incluída na edição, juntamente com os textos integrais e imagens de Caio Prado junto à associação, viriam a tornar ainda mais denso e consistente o trabalho aqui realizado. No caso da entrevista oferecida por Manuel Correia de Andrade, a Paulo Iumatti, Heinz-Dieter Heidemann, Manoel Seabra, Vanderli Custódio e Régis Gonçalves, estes procuraram verificar qual a importância da obra de Caio Prado Jr. para as pesquisas de Correia de Andrade, quais os laços de amizade que se construíram entre eles, que tipo de correspondência trocaram ao longo de suas trajetórias. Também nesse caso, os proponentes desta entrevista tomam como fio condutor a Associação, e no amplo acervo documental que esta deixou, um ponto importante foi justamente a correspondência entre Caio Prado e Manuel Correia. Esta foi a principal razão de incluírem esta entrevista no livro. Além disso, outro ponto importante que a entrevista destaca são as relações de amizade, os debates políticos

e a contribuição da obra de Caio Prado para o desenvolvimento dos estudos geográficos brasileiros. No campo específico dos debates políticos, Manuel Correia retoma a importância do marxismo e como Caio Prado se apropriou dele. Em suas palavras: “vejo, no marxismo, duas facções: uma ortodoxa, que praticamente apenas repete a teoria de Marx; e outra heterodoxa, que procura aplicar o pensamento marxista à investigação dos fatos”, e o “Caio afinava-se com essa segunda corrente”, pois, como lhe indicou certa vez, “deveríamos encarar o marxismo como um método e não, uma doutrina” (2008, p. 189). Ao irem demarcando esses debates com o entrevistado, também procuraram ver como ele agrupava a obra de Caio Prado na historiografia brasileira, e que relações e debates via entre ela e as obras de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Florestan Fernandes, Nelson Werneck Sodré, dentre outros.

A reprodução do acervo documental produzido pela Associação de Geógrafos Brasileiros (AGB) em CD-ROM e em partes do livro (2008, p. 213-332) é outro ponto importante da obra. Nela os autores agrupam os livros de ata, as correspondências, listas de associados, mapas e textos. No acervo de correspondências os autores indicam tanto as ativas (de Caio Prado) quanto às passivas (que recebeu de outros autores), reunindo as trocadas entre Caio Prado e Deffontaines, J. Vellard, Pierre Monbeig, Rubens Borba de Moraes, Theodoro Sampaio, Aroldo de Azevedo. Entre as várias questões que as correspondências indicam está os graus de amizade e as relações profissionais entre Caio Prado e os correspondentes. Como se pode ver, entre várias outras coisas, os vínculos que se construíram entre Caio Prado e Deffontaines, onde este indicaria em carta de 1 de outubro de 1936 que: “soube pelo jornal que você está preso, e estou muito inquieto sobre o futuro de sua atividade científica. Sabe que um pouco por mim é que você foi descoberto, e tenho por você uma consideração toda especial. Temo que a sua atividade política venha a entrar o seu trabalho científico” (2008, p. 238-39). Contudo, desde “a minha chegada ao Brasil, entendi-me com você; tenho todo um plano

de trabalho, uma verdadeira estratégia de desvendamento geográfico do Brasil” (2008, p. 239).

Nesse sentido, a obra estimula novas rotas de pesquisa sobre a obra e a trajetória de Caio Prado Jr., além de permitir a consulta de material inédito. Com isso, certamente será uma referência para a melhor compreensão dos rumos da obra, tanto quanto do percurso que o conduziu a produção de uma interpretação original sobre o Brasil e a sua história, com base no marxismo.

# ENTREVISTA

## VULNERABILIDADE E (SUB)CIDADANIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA – ENTREVISTA COM LÚCIO KOWARICK

*Thiago Aparecido Trindade\**  
*Maria Carolina Tiraboschi Ferro\*\**

### **Apresentação**

Autor do livro “Viver em Risco” (2009), obra vencedora do Prêmio Jabuti em 2010 na categoria de Ciências Humanas, Lúcio Kowarick é, indubitavelmente, um dos intelectuais brasileiros mais importantes da atualidade. Mestre em Ciências Sociais pela Diplôme D’études Approfondies (Paris) e Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, Kowarick foi um autor de destaque no acalorado debate sobre marginalidade e dependência no decorrer da década de 1970, ao lado de intelectuais como Fernando Henrique Cardoso, Rui Mauro Marini, Francisco de Oliveira, Paul Singer, dentre outros. Sua contribuição mais decisiva no campo acadêmico certamente foi na perspectiva do “urbano”, numa época em que o terreno teórico sobre urbanização, pobreza e exclusão social ainda estava sendo desbravado no Brasil e na América Latina. Publicado originalmente em 1979, o livro “A Espoliação Urbana” avançou

---

\* Doutorando em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da UNICAMP.

\*\* Mestre em Ciência Política e Sociologia pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Argentina. Ambos os entrevistadores são membros do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC) da UNICAMP, coordenado pela Profa. Dra. Luciana Tatagiba.

de forma considerável no debate sobre as precárias condições de vida das classes trabalhadoras nas grandes cidades do capitalismo periférico. Ao longo de sua obra, dedicou atenção também à análise dos movimentos sociais e os desafios inerentes à ação coletiva, com o foco sempre voltado para as mobilizações populares que lutam por melhores condições de vida no espaço de moradia. Por estas e por muitas outras razões, Kowarick pode ser considerado um dos grandes especialistas no tema da (Sub)Cidadania no contexto intelectual da América Latina. Na sala de reuniões do Departamento de Ciência Política da USP, Lúcio Kowarick nos concedeu a entrevista reproduzida abaixo, que, apesar de breve, traz pontos de grande relevância teórica e política para a compreensão da problemática relacionada à cidadania na sociedade brasileira atual. Nossos agradecimentos ao Professor Lúcio, que desde o momento em que recebeu nosso convite se mostrou muito disposto e interessado em contribuir para a presente edição da *Idéias*.

*Professor, quais foram as inspirações, inquietações e preocupações teóricas e empíricas que o levaram a escrever seu último livro, o “Viver em risco”?*

Lúcio Kowarick: Nos anos 70 eu fiz uma pesquisa, que a Ruth Cardoso e eu coordenamos em duas favelas aqui em São Paulo. E, enfim, a problemática era outra. E essa pesquisa foi muito importante no sentido dos seus resultados. A Ruth escreveu alguns artigos. A Rosa Fisher que é professora na FEA fez o mestrado e eu escrevi depois, me deu o material pra escrever a *Espoliação Urbana* que saiu em 79. Isso é um pouco o geral da coisa. E sempre tive vontade de, enfim, de voltar a campo pra fazer pesquisa de tipo antropológica, pesquisa em profundidade. Antropológicas no sentido de pesquisa, entrevistas em profundidade, observação participante e tal. Acho que toda a minha pesquisa foi voltada às condições de vida da população excluída. Isso está em *Capitalismo e Marginalidade Urbana*, em *Espoliação Urbana*, nos *Escrito Urbanos*, nos artigos, e nos textos sobre movimentos sociais. Eu estudo um pouco da sociabilidade

da organização das populações pobres ou ditas excluídas. Em relação a esse livro, a coincidência foi que eu ganhei uma bolsa de pós doutorado muito boa do IRD – *Institut de Recherche pour le Développement* de Paris por 6 meses. E já era a segunda vez que eles me convidavam. E era uma bolsa muito boa porque é uma bolsa de pesquisa, eu podia pesquisar o que eu quisesse durante 6 meses. Então eu já vinha com essa ideia de exclusão, de vulnerabilidade sócio-econômica, civil, etc. Já tinha contato com a literatura francesa. Na França eu tive oportunidade então de me debruçar sobre uma vastíssima bibliografia que está contida aí no primeiro capítulo, sobre a questão da vulnerabilidade que vai mudando muito na França. Enfim, toda a questão do afastamento das estruturas sócio-econômicas básicas da sociedade. E aí o contato com o Robert Castel, que foi básico. Eu li o livro dele. Não só o livro, como os vários trabalhos. E a partir daí eu fui até Londres, eu tive um convite pra dar um seminário por lá e ficar 3 semanas. E me enfurnei na biblioteca da *London School of Economics*, onde tem tudo. E lá eu pegueia bibliografia americana. Peguei, reuni e xeroquei um material muito bom. De certa forma a parte francesa é mais conhecida no Brasil, a parte americana é bem menos. E aí peguei um autor que me pareceu básico, que foi o William Wilson no *The Truly Disadvantaged*. E a ideia inicial sempre foi pegar um tema, o tema da vulnerabilidade, que nos Estados Unidos é *underclass*, na França é *exclusion*, o Castel chama de *désaffiliation*. E não é um estudo comparativo, isso é impossível. Você precisa de uma equipe enorme pra fazer um estudo realmente comparativo, e precisa entender muito das diferentes sociedades. Por mais que eu tenha morado na França muitos anos, é difícil entender exatamente o que é a França, a dinâmica francesa, e dos Estados Unidos eu conheço muito menos. O mais é fazer o que eu chamei de olhares cruzados a partir do debate, do debate sobre a questão da exclusão, vulnerabilidade, *underclass*, etc. E pra ver o que? Pra ver se a partir daí, a partir das diferenças, de eventuais semelhanças, eu podia ver a especificidade do caso brasileiro. Essa é a montagem teórica que me levou a formular os primeiros capítulos. O primeiro sobre França e Estados Unidos e o segundo

sobre o Brasil. E como a literatura era enorme eu peguei 2 autores, como eu mencionei o Castel, na França e o Wilson, nos Estados Unidos, e outros também. Mas é muito interessante porque têm autores que balizam a discussão, que realmente dão o tom à discussão. Nos Estados Unidos inclusive é muito mais claro isso. Aí uma série de autores vão pegar e fazer uma pesquisa sofisticadíssima do ponto de vista empírico, para dizer se o Wilson tinha razão, porque fizeram o estudo lá e tentaram confirmar as hipóteses do Wilson. E tem os estudos teóricos muito bons, estudos históricos muito bons. Então, a primeira coisa foi cercar essa literatura, porque é imensa, você não dá conta. E mesmo no caso brasileiro eu tive que cercar a literatura. E situei no tempo. No caso francês foi até o governo socialista do Jospin. E no caso americano até o segundo mandato do Clinton. Depois disso eu não sei. Imagino que a política social com o Bush tenha acirrado todo um conservadorismo que começou a imperar nos Estados Unidos a partir do governo Reagan. E que na França tenha tido uma série de mudanças com a saída dos socialistas e a entrada dos conservadores. Enfim, a formulação então se deu nessa forma de olhares cruzados, especificação da literatura como um passo inicial pra depois entrar na pesquisa empírica, concreto e tal, que é a segunda parte do livro. E, tendo em vista o seguinte, que a questão da exclusão era um tema muito forte na literatura francesa, muito presente e que entrava muito na política pública, em termos de resposta do Estado. O Estado se responsabilizando, é responsabilidade do Estado etc. E nos Estados Unidos também, com o crescimento da desigualdade social, com o crescimento do desemprego, enfim, como uma questão de vulnerabilidade, uma vulnerabilidade que se fazia notar muito fortemente. Eu acho que essa questão hoje volta com a crise de 2008 e também com a situação europeia como está, e a situação americana como está, enfim, volta com uma emergência muito grande, com uma emergência prática com o aparecimento de movimentos sociais importantes na Europa. Então, eu acho que basicamente é isso.

*Professor, nós gostaríamos que o Senhor falasse um pouco sobre o conceito de marginalidade, a importância dele para a análise do caso brasileiro...*

LK: Olha, no fundo teorias e conceitos têm sua época, entende? A questão da marginalidade, ela surge com uma discussão latino-americana nos anos 60, 70 em função das características do nosso processo de urbanização. E surge com um debate muito grande, de um lado você tem a teoria da modernização com onde um nome importante era o Gino Germani, e do outro lado a polêmica de estrutura do ponto de vista marxista, e dentro do marxismo uma enorme discussão: exército de reserva, superpopulação relativa etc. E naquele contexto a tradição marxista de pensamento é extremamente forte.

*Você considera que essa tradição era hegemônica naquele momento?*

LK: No Brasil certamente, e na América Latina também. Eu acho que era hegemônica em geral. A modernização tinha dado seus passos e eu acho que toda aquela literatura das etapas de desenvolvimento, da incorporação com o crescimento, a meu ver, ela é uma discussão que no fundo centrava na questão de formação das classes sociais e tendo em vista que havia, digamos, uma proletarização restrita e intermitente. Saía-se e entrava no mercado de trabalho informal. Essa é uma discussão, eu acho que no fundo bastante economicista. Economicista não no mal sentido, mas vista muito mais do ponto de vista da inserção das pessoas no sistema econômico. Não tinha sociabilidade, não tinha formação de redes sociais, enfim, isso não aparecia. E o meu primeiro livro, "Capitalismo e Marginalidade" é uma expressão disso aí. Quer dizer, é uma discussão sobre exército de reserva e superpopulação relativa, o debate de José Nun e o Fernando Henrique Cardoso. Um debate político, lógico. Mas o fato é que esse tema saiu. Quer dizer, existe ainda hoje, obviamente, uma enorme quantidade de pessoas numa situação de trabalho precário, de trabalho informal. Mesmo que o trabalho formal no

Brasil tenha ultrapassado o trabalho informal pela primeira vez, ainda assim existe uma enorme quantidade de pessoas à margem do sistema produtivo. Só que ninguém mais fala de marginalidade, ninguém mais. Aliás, eu acho que eu ajudei as pessoas a não falarem mais de marginalidade, entende? Pode-se rediscutir isso, se é, se não é. É uma discussão interminável. No fundo é uma leitura quase que exegética de Marx, dos *Grundrisse* e d'O Capital, enfim. E os temas passam. E nesse sentido o conceito de vulnerabilidade é mais amplo, quer dizer, não é só a questão da inserção no mercado de trabalho, ele se refere também a laços sociais, inserção social, instituições que agregam as pessoas a nível local, a participação dessas pessoas nessas instituições religiosas, enfim, qualquer tipo de associativismo. Em relação ao conceito de marginalidade, ele é capaz de captar uma dimensão mais ampla da vida social.

*Realmente, esta contextualização histórica do debate teórico parece ser fundamental...*

LK: Sim, e o que tem também é o seguinte, o debate da marginalidade se deu em conjunto com o da Teoria da Dependência. E aí se tem, grosso modo, de um lado o Fernando Henrique com o livro "Dependência e Desenvolvimento na América Latina", junto com Enzo Faletto, que diz: é dependente, mas não é a dependência tradicional, do tipo do subdesenvolvimento colonial ou imperialista etc. Tem-se um novo tipo de inserção na divisão internacional do trabalho, e dentro desse quadro você pode ter desenvolvimento e acumulação de capital, e a partir disso pode ter distribuição de renda. E tem, do outro lado, o Ruy Mauro Marini, que dizia: não, não é nada disso, não dá pra ter uma distribuição de renda etc. E no fundo, tudo isso é um debate, em última instância, sobre reforma ou revolução. Você tem, por exemplo, o Chico de Oliveira, que vai dizer claramente: socialismo ou *apartheid*. A ideia, inclusive, dos anos 60, 70, enfim, você tem todo um contexto de movimento armado, a ideia de revolução era uma

ideia muito forte, uma ideia de transformação radical, de um certo tipo de socialismo, que estava na cabeça de muita gente. Essa é uma ideia que desaparece do cenário, quer dizer, com a derrocada dos movimentos guerrilheiros em toda América Latina e depois do fato de muita gente de oposição à ditadura chegar ao governo. É o caso brasileiro, é o caso chileno, é o caso do Paraguai, é o caso da Guatemala, enfim, da América Central em vários países, Nicarágua etc. E também a crise do marxismo, o desaparecimento da União Soviética, a queda do muro, enfim, a idéia de revolução sai do debate. E eu uso uma metáfora no livro, “Como Saturno, a revolução devora seus filhos”. Que é o que Danton fala quando ele vai para a guilhotina mandado por Robespierre. Então é esse clima o sócio-político. No fundo é o seguinte, os debates estão muito ligados a situações históricas concretas, entende? E eu acho que a questão central hoje é a luta pela ampliação da cidadania. E no fundo, o conceito de vulnerabilidade, em última instância, quer dizer justamente isso: a falta de direitos básicos, ou a carência, ou a fragilidade de direitos básicos de cidadania.

*Mesmo que eles existam no plano formal?*

LK: Sim, mesmo que eles existam no plano formal. Aliás, é muito importante que eles existam no plano formal. Isso dá uma base na qual as pessoas podem se aglutinar, se referenciar.

*Agora, sobre a discussão que o senhor faz a respeito da vulnerabilidade socioeconômica e civil, quais são os principais processos que produzem essa vulnerabilidade? Qual é a principal característica destes processos?*

LK: Olha, eu não estou querendo desatualizar o livro, mas a pesquisa empírica foi feita no início da década, em 2003, 2004, 2005, parou por aí. É num momento onde você tem um enorme grau de desemprego e que vem sistematicamente caindo. E hoje está muito inferior do que estava no começo dos anos 2000. Idem

o homicídio em São Paulo, a taxa de homicídio tem caído. No instante em que você vai olhar o desemprego, você vai ver que o desemprego jovem continua alto, o desemprego a partir de certa faixa etária também é muito alto e tal, o de homicídio continua muito alto em certas regiões, é muito alto entre os jovens ainda etc. Mas o final da década, enfim, 2010, 2011, esses índices têm uma melhora significativa, mais especificamente do ponto de vista de 2 características básicas da questão da vulnerabilidade civil: a segurança física das pessoas, de um lado, e do outro a inserção no sistema econômico. Agora, não estou negando os progressos que houveram, mas eles ainda não são suficientes para reverter o quadro de vulnerabilidade. A ideia que eu tenho é de que você tem uma melhora, do ponto de vista urbano inclusive, isso não tem dúvida. Tanto em São Paulo como em outras grandes cidades do país também. Você tem uma melhora nos serviços básicos de urbanização que é água, esgoto, coleta de lixo, pavimentação, iluminação e tal. Agora, ainda assim, é uma urbanização de uma enorme pobreza. Quer dizer, em muitos casos você tem o cano e não tem a água. De qualquer forma, você tem uma melhora muito grande quando você compara com 30 anos atrás. E é normal que assim seja, mas é uma melhora extremamente precarizada. Eu fiz 2 voos de helicóptero sobre São Paulo, e isso é algo de uma monotonia atroz. Você tem aquele cinza interminável, aquelas montanhas de casinhas, ou seja, hoje em dia dificilmente você distingue favela de loteamentos. Então é uma urbanização extremamente pobre. Há uma melhora do sistema de saúde? Sim, há. Mas é uma melhora que carrega uma precariedade muito grande. É extremamente precário, quer dizer, o que vale também para o sistema educacional. Toda vez que se mede o que os alunos aprendem, o Brasil aparece lá em baixo.

*Ou seja, tem mais crianças na escola, mas a qualidade da educação não acompanha esse processo...*

LK: A qualidade não acompanha, quando você compara com índices internacionais, os índices nacionais são catastróficos. Houve uma melhoria na distribuição de renda? Houve, é claro que houve. Mas ela foi mínima. Se você põe isso em termos internacionais, o Brasil, que é a sétima economia do mundo, é comparado a países como Paraguai, Honduras etc. Então, é a ideia de que há uma modernização precarizada. Há uma melhoria que reproduz algo extremamente de péssima qualidade social, econômica etc. E há uma enorme discussão, por exemplo, sobre as causas das quedas dos índices de homicídios. Isso está na pauta do dia. Eu acho que tem várias coisas, inclusive, eu acho que há uma melhoria do serviço de segurança, no caso de São Paulo, dos serviços da polícia, a polícia científica, a polícia comunitária etc. Mas o pessoal que está em campo agora está mostrando a presença do PCC (Primeiro Comando da Capital). Pelo menos em certas regiões. Na Zona leste de São Paulo, pessoas estão fazendo pesquisa lá e mostrando que em certas comunidades o comando do PCC vai na regulação da vida íntima das pessoas, da sociabilidade interpessoal dos grupos sociais, controlando o cotidiano, e isso também contribuiu para reduzir as taxas de homicídios. Além do que a violência policial é muito grande. Todo mundo sabe que uma blitz que ocorre nessa zona aqui, próxima da USP, é de um tipo, e uma blitz que a polícia faz na periferia é de outro tipo.

*Então, o senhor faz esse debate, apontando que nós temos várias questões sociais, mas talvez aquela que mais sobressai no campo das relações entre Estado e sociedade reside na dificuldade de expandir os direitos de cidadania. O Senhor associa isso com o baixo nível de organização e reivindicação de grupos e diferentes categorias da sociedade civil?*

LK: Olha, não é uma resposta fácil. A princípio você amplia a cidadania, os direitos de cidadania, e isso está nos livros clássicos desde o Marshall, a partir das lutas sociais. A ideia de que a ampliação das políticas públicas em benefício da maioria

da população é uma iniciativa solta de um governo, me parece que é uma ideia que não tem fundamento empírico. Você tem uma luta grande para onde dirigir as políticas públicas, e no fundo se você coloca mais dinheiro na habitação popular você está tirando de algum lugar, assim como se você está financiando o sistema financeiro, você está tirando de outro lugar. Isso depende muito das lutas sociais. E há uma mudança muito grande nesse cenário. Os movimentos sociais não terminaram, não existe isso. Eles têm um outro formato, uma outra dimensão, eles têm uma visibilidade social muito menor. Mesmo porque, antes, nos anos 70, reunir 400 pessoas era um risco muito grande em razão da violência policial política. Hoje reúne tranquilamente. As greves eram proibidas, hoje você tem pressão, os sindicatos fazem greves etc. O que eu procuro apontar no livro, e aí, eu preciso dizer que quando eu escrevi isso, eu não tinha lido os trabalhos do Jessé de Souza, que me parecem muito importantes, entre eles, um dos últimos, que trata da questão da ralé brasileira, onde ele se inspira no Boudieu e dá exemplos muito claros de como há uma certa aceitação de uma situação social. É um capital simbólico inferiorizado, ou subalternizado, porque teve todo um tipo de formação escolar precária, teve um tipo de família que tinha muita desorganização porque teve a instabilidade do emprego e uma série de coisas assim. E eu aponto, no final do capítulo 2, em termos sugestivos, dois mecanismos que são básicos pra manter uma desigualdade social que, apesar das melhorias, continua muito significativa. Quer dizer, o primeiro mecanismo é o que eu chamei de *naturalização* dos problemas: é assim porque sempre foi assim, é a sorte, é o azar, o acaso, essa é a naturalização. O cara nasceu no lugar errado, estava no lugar errado, no momento errado e tal. Enfim, uma certa aceitação que eu acho que ainda é muito forte. E que está ligado a um outro mecanismo, que é o de *neutralização*, no seguinte sentido: você tem algo que não é uma violência explícita, mas o exemplo que eu dou é um exemplo fantástico. Por exemplo, no caso brasileiro, nos prédios de classe média baixa, você tem entrada social e entrada de serviço, quer

dizer, isso diz exatamente por onde as pessoas podem se mexer. É cada macaco no seu galho.

*Com relação às novas arenas de lutas por direitos socioeconômicos e civis como os conselhos e as conferências temáticas, o Senhor acredita que elas podem contribuir com a expansão dos direitos da cidadania? Isto é, no seu entendimento, estes espaços podem ser vistos como embriões na constituição de um campo institucional de arbitramento de conflitos e interesses? Isso, claro, considerando que eles absorveram em grande medida os esforços dos movimentos sociais no período mais recente.*

LK: Então, eu acho que a criação desses espaços institucionais é algo importante sim. Desde o conselho da mulher, criança e adolescente, até questões mais urbanas, no caso de São Paulo, o conselho municipal de habitação etc. Eu acho que, de fato, são espaços que possibilitam a uma parte da sociedade mais organizada ter voz. Eu acho que têm variações aí, alguns conselhos avançaram e têm significado muito maior que outros. O conselho de defesa da condição feminina, por exemplo, eu acho que avançou muito na questão da luta contra a violência doméstica. E eu tenho dúvidas sobre o programa e o avanço na questão dos conselhos de habitação. E, aliás, a dissertação do Gustavo Cavalcanti<sup>1</sup> mostra isso de forma bastante clara, como as próprias lideranças do movimento de moradia vão dizer que é um espaço onde se discute muito, mas se decide pouco. Mas isso não quer dizer que a atuação dentro desse espaço é inútil. A eficácia da atuação no conselho também vai depender da força do movimento naquele momento. Mas sem dúvida, eu acho que isso arma um campo novo de debate social. Por exemplo, o orçamento participativo. Mesmo com todas as críticas ao seu

---

<sup>1</sup> Cavalcanti, Gustavo Carneiro Vidigal. “Uma concessão ao passado: trajetória da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo”. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH, 2006.

formato, ele abre um campo de debate e isso possibilita alteração do orçamento. O orçamento foi feito para ninguém entendê-lo. E o orçamento é uma peça básica. A partir do momento que você está mexendo nele, você está mexendo na política pública. É um instrumento com um potencial democrático bastante amplo. Esses conselhos têm um potencial de ampliação da participação, e nesse sentido eu acho que eles são, em princípio, muito positivos. E por isso eu acho que eles têm uma importância grande na luta pela ampliação dos direitos de cidadania previstos na Constituição.

*Professor, gostaríamos de falar um pouco sobre o governo Lula. Queríamos te perguntar como o Senhor analisa a dimensão que os programas governamentais de distribuição de renda, que o caso mais emblemático é o bolsa-família, assumiram no governo Lula. Hoje, mais de 40 milhões de brasileiros são beneficiados com esse programa. Enfim, como o Senhor avalia a importância desses programas em termos de ampliação dos direitos sociais?*

LK: Eu acho a bolsa família um programa extremamente importante. Ele é básico pra uma quantidade razoável de famílias terem um nível de consumo que não teriam de outra maneira. São direitos indispensáveis. Acontece que é preciso criar mecanismos pra que as pessoas saiam dessa situação de pobreza, miserabilidade e deixem de necessitar essa ajuda social. Como é que se sai disso? Você tem isso na França. Quer dizer, a renda mínima de inserção, que é alta, um terço do salário mínimo francês, não é pouca coisa, as pessoas conseguiram sobreviver com isso, e isso também é muito criticado no sentido de como as pessoas vão sair disso aí. Então, a grande questão é como é que se sai disso? Eu acho que não dá pra seguir o raciocínio da política conservadora americana, que é o *blame the victim*. Essa crítica conservadora, que vai dizer que o Estado de bem estar social cria o ócio, acho que não dá pra concordar com isso. Eu acho que as pessoas querem sair disso. Agora, é preciso criar esses mecanismos. O mecanismo básico é a criação do mercado de trabalho, seja ele

de que forma for. Seja mercado formal, informal, seja na forma de associação cooperativa, do chamado terceiro setor. O nome que se queira dar. E aí eu acho que tem muita coisa feita também. Se você conversa com o Paul Singer, que está lá no Ministério do Trabalho, você vai ver que tem N iniciativas, que são muito pouco divulgadas, mas que são iniciativas muito ligadas ao cooperativismo. Um associativismo ligado a atividades artesanais, de pesca, ou têxteis, seja lá o que for, que fazem que as pessoas consigam ter um nível de renda mais estável, que me parece uma coisa muito importante. E eu acho que aí a bolsa-família tem um papel fundamental para manter o mínimo de sobrevivência das pessoas. Agora, o país continua extremamente pobre, desigual e com um enorme grau de vulnerabilidade social.

*No livro o senhor aponta que a nossa época se caracteriza, dentre outras coisas, por uma desresponsabilização do Estado na implementação de políticas sociais, que as organizações civis assumiram um pouco esse papel, em certo aspecto. E como consequência disso, o discurso da cidadania foi substituído por um discurso de filantropia, da caridade. O senhor acredita que a administração petista foi capaz de “chamar a responsabilidade” de volta para o Estado em termos de implementação das políticas sociais? O senhor acredita que, após mais de duas “décadas perdidas”, a percepção dos pobres em relação ao Estado se alterou de alguma forma?*

LK: Veja, o discurso da ineficiência do Estado ainda é muito forte. O Fernando Henrique fez uma série de privatizações. Pode-se discutir se são procedentes ou não, se houve uma melhoria nos serviços. Agora, acho que em certos pontos a presença do Estado é básica. Educação e saúde, por exemplo. E eu acho que é básico também na política habitacional que, além do BNH, nunca houve uma política massiva de habitação no Brasil. Vamos ver o que o “Minha Casa Minha Vida” vai conseguir fazer. Pelas informações que eu tenho não está fazendo muito nem está fazendo muito bem. Mas é claro, eu acho que o governo Lula tem uma concepção de intervenção estatal muito mais forte

do que o governo do Fernando Henrique. Isso me parece evidente. Agora, eu acho também que isso vai até um certo limite. O BNDES foi muito forte durante o governo do Fernando Henrique e continuou muito forte. Precisa ver o que o BNDES fez no tempo do Fernando Henrique e no tempo do Lula. Quer dizer, o Estado no Brasil continua extremamente forte. O que ocorre, e, aliás, não é uma discussão exclusivamente brasileira, eu acho que é geral, é a da ineficiência dos Estados, da necessidade de privatização, que vem com toda a política neoliberal. A América Latina começa a experiência com o Chile, os *Chicagos boys* vão lá, fazem toda a privatização e deu no que deu. Nós estamos vendo agora os conflitos sociais lá no Chile. Agora, é claro, eu acho que os pobres se sentiram mais amparados com o Lula sim. Não é à toa que ele sai do governo com mais de 80% de aprovação. Isso é um nível excepcional de aprovação em qualquer lugar do mundo, geralmente esses governos saem num nível muito baixo. E eu acho que isso se deve muito à ampliação de emprego formal, à bolsa família, mais crianças na escola...

*Nós queríamos perguntar também a respeito de um episódio que ocorreu no ano passado, no início de 2010, sobre aquela polêmica envolvendo o Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que trazia algumas propostas bastante avançadas em relação à democratização dos meios de comunicação, à legalização do aborto, à descriminalização da ocupação coletiva da terra, à Comissão de Verdade etc. E a gente viu que aquela proposta suscitou uma reação muito forte de alguns setores, da mídia, dos ruralistas, da igreja, enfim, uma reação muito negativa e pesada. Como o senhor avalia esse episódio?*

LK: Olha, eu acho que realmente a sociedade brasileira é bastante conservadora, que as nossas elites são muito conservadoras, no sentido de temer a mudança social. Agora, concretamente nesse episódio, eu acho que o meu amigo, então Ministro e Secretário dos Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, cometeu um erro básico, porque ele atacou todo mundo, pegou uma metralhadora giratória, quer dizer, ele pegou os militares,

a igreja, os grandes proprietários, a mídia. Acho que deveria ter ficado numa coisa mais específica, por exemplo, a questão dos desaparecidos. Eu acho que realmente ele quis abarcar uma série de transformações envolvendo grupos muito poderosos. Você tem dos militares aos grupos religiosos, dos católicos ou evangélicos, todos com um poder muito grande, sem falar dos agricultores. Então, aí eu acho que houve um erro político muito grande.

*E em linhas gerais, como o senhor analisa a relação dos movimentos sociais com o governo Lula? Quais são as implicações disso pra luta atual?*

LK: Primeiro é o seguinte, muitas lideranças do movimento, inclusive do movimento de moradia, foram pro governo. Muitos sindicalistas se tornaram parlamentares. O Luiz Marinho, da CUT é prefeito de São Bernardo. A crítica radical, no sentido de colocar isso em questão, que é feito pelo Chico de Oliveira, entre outros, é que houve uma cooptação dos movimentos sociais. O governo Lula trouxe, cooptou os movimentos. O que eu acho uma questão muito complicada, porque se você abre espaços dentro da esfera governamental e chama as lideranças sociais, essas lideranças também têm uma abertura, enfim, são conselhos onde as pessoas vão estar lá presentes, vão discutir e eventualmente até ter maior capacidade de interferir nas decisões, entende? Eu acho que a palavra cooptação é muito forte. Não sei se o Chico de Oliveira chega a usá-la. Mas eu acho que esse é um novo momento dos movimentos sociais, quer dizer, houve uma abertura com o PT. Em São Paulo, no governo Marta, uma parte do movimento de moradia foi pro governo, e isso é uma questão crítica, uma questão de debate. Acho que é preciso debater o significado disso, dizer de imediato que isso é cooptação é muito complicado, penso eu. Mas enfim, eu acho que não é assim tão nitidamente ruim ou bom, eu acho que é algo que precisa ser mais entendido, mais estudado, porque isso é uma nova etapa para os movimentos sociais.

*Então o senhor concorda com a leitura de que a mobilização social enfrenta hoje um contexto muito particular?*

LK: Ah sim, não tenho dúvida disso.

*E qual o potencial dessa mobilização para reverter o processo de vulnerabilidade social, econômica e civil?*

LK: Olha, essa é uma questão em aberto. As grandes mudanças sociais acontecem muito lentamente. Então é muito difícil dizer se hoje tem uma melhoria significativa com esses processos de mudança, com essa possibilidade dos movimentos sociais estarem mais próximos dos centros decisórios. Não é tão simples de avaliar isso. Houve uma enormidade de conferências de educação, de cultura, de habitação. Eu acho que tudo isso precisa ser melhor avaliado. Até que ponto isso é retórica? Ou até que ponto é algo que leva a uma ampliação efetiva dos direitos básicos de cidadania? Essa é uma questão em aberto...